



**IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP TANGGUNGJAWAB DALAM
PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN HIDUP**

T E S I S

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Disusun oleh :

**STEVEN TIMISELA, SH
NIM : B4A001070**

PEMBIMBING :

Prof. Dr. KOESNADI HARDJASOEMANTRI, SH, ML

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2003**



**IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP TANGGUNGJAWAB
DALAM PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN HIDUP**

Disusun oleh :

STEVEN TIMISELA, SH
NIM : B4A001070

**Telah dipertahankan di hadapan Dewan Penguji
pada tanggal ...22..Desember..2003**

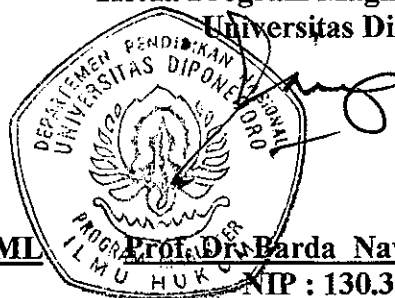
**Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum**

Semarang, ..22...Desember... 2003

Dosen Pembimbing,

Prof. Dr. Koesnadi Hardjosoemantri, SH, ML
NIP : 130.427.629

**Mengetahui
Ketua Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Diponegoro**



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH
NIP : 130.350.519

KATA PENGANTAR

Segala hormat puji dan syukur kepada Tuhan Allah Yang Maha Kasih sebab oleh kasih dan kemurahanNYA, maka penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul implementasi prinsip-prinsip tanggunggugat dalam penyelesaian sengketa lingkungan ini.

Dengan selesainya penulisan ini maka penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang tulus kepada :

1. Prof. Ir. Eko Budiharjo, MSc, selaku Rektor Universitas Diponegoro;
2. Prof. Dr. Barda Nawawi Arief,SH, selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro;
3. Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, SH, ML, selaku pembimbing yang dengan tulus berkenan memberikan arahan, petunjuk dan bimbingan yang sangat berharga;
4. Prof. Ronny Hanityo Soemitro, SH yang telah banyak memberikan petunjuk dan arahan terutama berkaitan dengan metodologi penelitian;
5. Bapak Arief Hidayat, SH, MS yang berkenan memberikan petunjuk untuk kelengkapan substansi penulisan ini;
6. Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH beserta para guru besar dan para dosen Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang berkenan mentransfer ilmunya kepada penulis;

UPT-PUSTAK-UNDIP	
No. Daft.	3846 (T/br.H) 61
Tgl.	23 Juni 05

7. Seluruh staf Program Magister Ilmu Hukum, seluruh staf perpustakaan Fakultas hukum Universitas Diponegoro;
8. Pimpinan dan karyawan Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, khususnya Divisi Kampanye & Pendidikan Publik;
9. Istriku tercinta Mashura Lainding, SE yang setia menemani dan selalu mendorong, mendukung bahkan banyak berkorban agar tugas ini dapat segera terselesaikan;
10. Semua kakakku Tata, Anis, John, Avid, Devy dan Ateng yang walaupun jauh selalu memberi dorongan dan dukungan doa. Rasa terima kasih khususnya untuk Devy yang berkenan memberi dukungan finansial selama study dan penulisan tesis ini. Hal yang sama juga untuk ponakanku Reno yang walaupun sibuk dengan studynya masih bersedia membantu.
11. Rasa terima kasih yang tak terhingga juga penulis sampaikan kepada rekan-rekan peserta program Magister Ilmu Hukum Angkatan Tahun 2001 atas kerja sama yang diberikan selama ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini tidaklah sempurna, karena itu masukan dan kritik demi perbaikan sangat diharapkan disertai doa dan harapan semoga karya ini dapat bermanfaat.

Semarang, Desember 2003

Penulis

ABSTRAKSI

Sengketa lingkungan hidup merupakan situasi konflik antara dua pihak atau lebih yang timbul karena adanya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup dapat berakibat timbulnya kerugian bagi manusia. Sedangkan lingkungan hidup merupakan pihak yang selalu mengalami dampak negatif dari setiap pencemaran dan/atau perusakan. Dalam hal ini setidaknya terdapat dua hal penting yang perlu dipahami oleh para pihak yaitu pola penyelesaian sengketa dan prinsip tanggung gugat. Pola penyelesaian sengketa lingkungan hidup berkaitan dengan media atau cara yang dapat ditempuh para pihak dalam menyelesaikan sengketa mereka. Sedangkan prinsip tanggung gugat berkaitan dengan proses dan bentuk tanggung gugat.

Penelitian ini bertujuan untuk memahami bagaimana pengaturan kedua hal tersebut dalam UUPH serta bagaimana penerapan prinsip tanggung gugat dalam penyelesaian sengketa yang diajukan oleh organisasi lingkungan hidup. Pendekatan yang digunakan penelitian ini yaitu yuridis normatif dan yuridis empiris. Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk memahami asas-asas hukum yang berkaitan dengan sengketa lingkungan hidup dan tanggung gugat. Sedangkan pendekatan yuridis empiris ditujukan untuk memahami bagaimana penerapan prinsip tanggung gugat dalam praktek penyelesaian kasus. Spesifikasi kasus yang dipilih adalah kasus sengketa yang diajukan oleh organisasi lingkungan hidup.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa berdasarkan UUPH terdapat dua pola penyelesaian sengketa yaitu penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dan melalui pengadilan. Hal esensial dari pengaturan ini ialah adanya kebebasan yang diberikan kepada para pihak untuk memilih sendiri pola yang diinginkan. UUPH juga mengatur tentang prinsip tanggung gugat berdasarkan kesalahan sebagai prinsip yang bersifat umum disamping prinsip tanggung gugat secara mutlak yang bersifat khusus karena diperlukan syarat-syarat khusus agar dapat diterapkan. Pada penyelesaian sengketa di luar pengadilan prinsip tanggung gugat juga diberlakukan tetapi tidak secara utuh. Sebab pada pola ini tidak diperlukan proses pembuktian, yang dipersoalkan disini adalah bagaimana bentuk tanggung gugat pelaku. Kaitan antara penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan prinsip tanggung gugat terletak pada bentuk tanggung gugat. Bentuk tanggung gugat yang nantinya disepakati oleh para pihak yang bersengketa adalah sama dengan ketentuan Pasal 34 dan Pasal 35 UUPH, yaitu ganti kerugian atau tindakan hukum tertentu. Kasus sengketa WALHI melawan PT. Freeport Indonesia Company menunjukkan bahwa kedua prinsip tanggung gugat dapat diterapkan dalam kasus tersebut namun ternyata bahwa keduanya tidak membawa hasil yang maksimal karena tidak semua bentuk tanggung gugat dapat diterapkan terhadap gugatan ius standi. Gugatan ganti kerugian tidak dapat dilakukan oleh organisasi lingkungan hidup kecuali biaya atau pengeluaran riil. Karena itu disarankan agar beberapa ketentuan dalam UUPH perlu ditinjau dan dirumuskan kembali.

Kata-kata kunci : tanggung gugat berdasarkan kesalahan, tanggung gugat mutlak.

ABSTRACT

Living environment conflict is a conflict involving two or more parties, arising due to pollution or damage to living environment. Environment damage/pollution can bring losses to human, but living environment itself is always to suffer most from the negative impacts of pollution or destruction. Concerning with this matter, there are at least two important issues to be comprehended by all parties, namely the pattern for conflict resolution and the principles of liability for a claim. The pattern of environmental conflict resolution relates to the media or means chosen by the parties to settle their conflict, while the principle of liability for a claim deals with the process and form of liability.

The objective of this research is to understand the regulations for those two matters stipulated in the UUPH (Environmental laws) and the implementation of the principle of liability for a claim in a conflict brought to the court by environmental NGOs.

The research used normative, and empirical legal approaches. The former approach was used to understand legal principles related to living environment conflict and liability for a claim. The latter approach was intended to understand the implementation of the principles of liability for a claim in real practices for settling a case. The chosen cases were cases brought to the court by environmental NGOs. The research results indicate that there are two patterns of conflict resolution according to the UUPH: conflict resolution in the court and outside the court. The essential matter of this regulation is freedom for the parties to decide which pattern to adopt. The UUPH also regulates as general principle the principle of liability for a claim based on fault, in addition to the principle of strict liability for a claim, which is a specific principle because of its specific requirement for implementation. In a conflict settlement outside the court, the principle of liability for a claim also applies although only in partial. The reason is that this pattern does not need evidence-finding process, rather it focuses on the form of the actor's liability for a claim.

The relation between outside-the court settlement and the principle of liability for a claim lies in the form of liability. The form of liability for a claim the parties agree on later will be in accordance with the regulation of articles 34 and 35 of UUPH i.e., compensation for damage, or particular legal action. The case in which WALHI sued PT Freeport Indonesia shows that both principles apply, but they do not offer maximum results because not all the forms of liabilities contained apply to an *ins standt* case. Claim for compensation cannot be made by environmental NGOs, except for real cost or spending. Therefore, the research recommends review and reformulation for some regulations in the UUPH (Environmental Laws).

Key Words : liability based on fault, strict liability.

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
Daftar Isi	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	13
E. Kerangka Pemikiran	14
F. Metode Penelitian	28
1. Pendekatan	28
2. Penentuan Sampel	29
3. Teknik Pengumpulan Data	30
4. Metode Pengolahan dan Analisa Data	33
G. Sistematika Penulisan	33
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	35
A. Prinsip-prinsip Tanggungugat Keperdataan Pada Umumnya	35

B. Strict Liability	41
1. Kriteria Penerapan Asas Strict Liability	46
2. Pengalaman di Negara lain	51
C. Prinsip Tanggungugat berdasarkan Kesalahan	69
D. Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup	86
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	97
A. Pola Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup	
Menurut UUPLH	98
1. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup	
di luar pengadilan	100
2. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup	
melalui pengadilan	120
B. Pengaturan Prinsip Tanggungugat berdasarkan	
UUPLH.	130
1. Prinsip Tanggungugat berdasarkan Kesalahan ..	131
a. Pengaturan	131
b. Implikasi dalam praktek penyelesaian	
sengketa lingkungan hidup.....	137
2. Prinsip Tanggungugat Mutlak	140
a. Pengertian	141
b. Kriteria.....	145
c. Bentuk tanggungugat	152

C. Penerapan Prinsip Tanggungugat dalam penyelesaian kasus	158
1. Gambaran umum kasus	160
2. Kasus Sengketa Limbah PT. Freeport Indonesia Company	169
3. Implikasi penerapan prinsip tanggungugat Terhadap hak gugat organisasi lingkungan hidup	182
BAB IV PENUTUP	199
A. Kesimpulan	199
B. Saran	204
Daftar Pustaka	208

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Tidak dapat dipungkiri bahwa lingkungan hidup yang berkualitas dewasa ini telah menjadi kebutuhan hidup manusia bukan hanya bagi mereka yang tinggal di daerah perkotaan tetapi juga penduduk perdesaan. Indonesia sebagai negara yang sedang membangun dihadapkan pada persoalan yang cukup dilematis. Pembangunan nasional yang bertumpu pada peningkatan pertumbuhan ekonomi ternyata membawa dampak yang cukup membahayakan kualitas lingkungan hidup. Pembangunan di manapun dilaksanakan selalu membawa implikasi-implikasi tertentu terhadap kondisi lingkungannya. Keberhasilan pembangunan memang diakui membawa berbagai perubahan bagi suatu masyarakat. Secara ekonomi mungkin sekali tingkat kesejahteraan masyarakat akan meningkat karena meningkatnya pendapatan, tersedianya berbagai kebutuhan pokok, terbukanya lapangan pekerjaan baru dan sebagainya. Secara sosial budaya pembangunan juga dapat membawa perubahan pada pola perilaku dan cara pandang manusia terhadap lingkungannya. Tuntutan keberhasilan pembangunan terutama pertumbuhan ekonomi dapat mendorong orang untuk berperilaku yang membahayakan lingkungan hidup. Eksploitasi secara tidak terkendali terhadap sumber daya alam merupakan salah satu contoh konkrit. Eksploitasi secara tidak terkendali terhadap sumber daya alam tidak hanya membahayakan

kualitas lingkungan masa kini tetapi juga dengan sendirinya mengurangi kemampuan daya dukung lingkungan untuk kehidupan generasi masa mendatang.

Eksplorasi secara tidak terkendali terhadap sumber daya alam sesungguhnya merupakan ketidakadilan terhadap alam dan ketidakadilan antar generasi. Itulah sebabnya Daud Silalahi berpendapat bahwa pemanfaatan sumber daya alam dalam rangka pembangunan harus digunakan secara rasional, dalam arti bahwa hal itu dapat memberi manfaat besar tetapi tidak merugikan kepentingan generasi mendatang¹.

Pengalaman yang terjadi di beberapa negara termasuk Indonesia menunjukkan bahwa ada korelasi positif antara kegiatan industri dengan tercemarnya atau rusaknya lingkungan hidup yang berakibat fatal terhadap kualitas kesehatan manusia. Kasus kebocoran pabrik Union Carbide di Bhopal India pada tahun 1984 yang menewaskan ribuan orang merupakan salah satu contoh yang bisa menjelaskan hal ini. Kasus pembuangan limbah industri Metil Merkuri di teluk Minamata Jepang yang berakibat munculnya penyakit misterius yang disebut penyakit Minamata merupakan contoh kasus lain yang menunjukan korelasi ini. Di Indonesia sendiri sebenarnya banyak kasus serupa yang terjadi seperti kasus PT Inti Indorayon di Sumatra Utara yang menimbulkan sengketa berkepanjangan. Di Irian Jaya terjadi sengketa antara masyarakat adat Amungme dan Komoro dengan pihak PT Freeport Indonesia sebagai akibat perusakan lingkungan hidup masyarakat tersebut oleh buangan limbah industri

¹ Silalahi Daud, *Hukum Lingkungan dalam sistem penegakan hukum lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 1996, hal.16

tambang oleh PT Freeport Indonesia. Di Jawa Tengah masyarakat yang tergabung dalam Konsorsium Korban Limbah (KKL) menuntut ganti kerugian sebesar 1,1 milyar rupiah kepada PT. Palur Raya yang dituduh telah mencemari sumur dan lahan pertanian masyarakat desa Ngringo, Karanganyar.

Kegiatan pembangunan yang erat kaitannya dengan pencemaran lingkungan sebagaimana dikemukakan oleh J. Barros dan J.M. Johnston antara lain adalah:

1. kegiatan industri yang menghasilkan limbah berbahaya seperti logam berat, radio aktif dan lain-lain;
2. kegiatan pertambangan yang dapat berakibat pencemaran udara, rusaknya lahan bekas pertambangan dan kebocoran;
3. kegiatan transportasi yang menghasilkan kepulan asap yang berakibat naiknya suhu udara, kebisingan maupun tumpukan bahan bakar;
4. kegiatan pertanian, terutama akibat dari residu pemakaian zat kimia pemberantas serangga seperti, insektisida, pestisida, herbisida, fungisida serta pupuk anorganik².

Namun demikian harus diakui bahwa pengalaman pembangunan di masa lalu maupun yang terjadi belakangan ini dengan segala keberhasilan maupun dampak yang ditimbulkan pada akhirnya telah berhasil menimbulkan kesadaran baru bagi masyarakat. Timbul

² Harun Husein, *Lingkungan Hidup, Masalah Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, hal.24

kesadaran bahwa ternyata pembangunan tidaklah sekedar membawa perubahan terhadap masyarakat sebagaimana diartikan dengan konsep pembangunan itu sendiri, tetapi bahwa pembangunan juga membawa perubahan terhadap lingkungannya.

Kesadaran ini juga telah mendorong masyarakat atau terutama LSM untuk meningkatkan kepedulian mereka terhadap berbagai kebijakan pembangunan yang ditetapkan pemerintah terutama yang berimplikasi kuat terhadap lingkungan hidup. Bahkan lebih dari itu dengan kesadaran ini masyarakat yang terutama diwakili oleh LSM mampu menekan pemerintah untuk merumuskan kebijakan pembangunan yang lebih peduli terhadap lingkungan hidup. Perkembangan ini juga membawa pengaruh positif terhadap perkembangan hukum lingkungan Indonesia. Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup Manusia yang dilaksanakan pada tahun 1972 di Stockholm, Swedia merupakan salah satu tonggak sejarah yang menunjukkan adanya kesadaran bangsa-bangsa di dunia terhadap lingkungan hidup. Konferensi Stockholm ini telah membahas persoalan-persoalan penting berkaitan antara pembangunan dan lingkungan hidup serta berhasil merumuskan prinsip-prinsip pembangunan yang berorientasi lingkungan. Hasil-hasil konferensi Stockholm maupun forum-forum internasional lainnya juga telah ikut mempengaruhi kebijakan hukum Indonesia. Undang-undang Nomor 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH) yang kemudian diperbaharui dengan Undang-undang nomor 23 tahun 1997

tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) lahir sebagai konsekuensi partisipasi Indonesia dalam forum-forum tersebut. Lahirnya dua undang-undang mengenai lingkungan dalam kurun waktu 15 tahun tidaklah berarti bahwa semakin berkurang dampak yang ditimbulkan oleh adanya kegiatan pembangunan terutama disektor ekonomi dan industri. Justru harus dipahami bahwa ditetapkannya Undang-undang nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup merupakan indikasi yang sebaliknya baik secara aktual maupun potensial. Penjelasan Umum UUPLH menyebutkan bahwa kegiatan pembangunan yang semakin meningkat mengandung risiko pencemaran dan perusakan lingkungan hidup sehingga struktur dan fungsi dasar ekosistem yang menjadi penunjang kehidupan dapat rusak. Pencemaran dan perusakan lingkungan hidup itu akan merupakan beban sosial, yang pada akhirnya masyarakat dan pemerintah harus menanggung biaya pemulihannya.

Dengan demikian dapatlah dimengerti latar belakang pemikiran lahirnya UUPLH sebagaimana disebutkan dalam amar pertimbangannya yang intinya antara lain adalah :

1. bahwa lingkungan Indonesia sebagai karunia dan rahmat Tuhan yang Maha Esa kepada rakyat dan bangsa Indonesia merupakan ruang bagi kehidupan dalam segala aspek dan matranya sesuai dengan wawasan nusantara;

2. bahwa pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup diperlukan sebagai upaya pemberdayaan sumber daya alam demi kepentingan generasi masa kini dan masa yang akan datang;
3. bahwa pengelolaan lingkungan hidup diperlukan untuk menunjang terlaksananya pembangunan berwawasan lingkungan hidup;
4. bahwa pengelolaan lingkungan hidup harus didasarkan pada norma hukum dengan memperhatikan tingkat kesadaran masyarakat maupun perkembangan global;
5. bahwa kesadaran dan kehidupan masyarakat berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup telah berkembang sedemikian rupa sehingga perlu dilakukan penyempurnaan terhadap materi sebagaimana diatur dalam undang-undang sebelumnya agar tercapai tujuan pembangunan berwawasan lingkungan hidup.

Sebagai sebuah undang-undang yang materinya diharapkan lebih sempurna dari undang-undang sebelumnya terutama dikaitkan dengan kesadaran masyarakat dan perkembangan global maka tidaklah mengherankan bahwa pokok-pokok materi UUPLH banyak memberi tempat kepada kedua hal tersebut. Pokok-pokok materi UUPLH termasuk beberapa materi yang sebelumnya belum diakomodasi oleh UULH antara lain:

1. hak, kewajiban dan peran serta masyarakat dalam pengambilan kebijakan;
2. wewenang pengelolaan lingkungan hidup;
3. pelestarian fungsi lingkungan hidup;

4. persyaratan penataan lingkungan hidup;
5. penyelesaian sengketa lingkungan hidup;
6. penyidikan dan ketentuan pidana.

Berkaitan dengan penyelesaian sengketa lingkungan, UUPLH menetapkan bahwa hal ini dapat dilakukan melalui pengadilan maupun di luar pengadilan. Dianutnya mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan dalam UUPLH mencerminkan adanya kesadaran terhadap realita bahwa pengalaman penyelesaian sengketa baik di Indonesia maupun di negara-negara lain yang dilakukan melalui pengadilan ternyata tidak selalu memuaskan pihak-pihak yang bersengketa. Terdapat berbagai kritik yang ditujukan terhadap mekanisme penyelesaian sengketa melalui pengadilan yang umumnya berkaitan dengan waktu, biaya, kualitas putusan, dan kemampuan hakim serta prosedur yang kaku serta tingkat responsibilitas.³ Christopher W. Moore mengemukakan bahwa dominannya penyelesaian sengketa melalui media nonlitigasi tidak lain disebabkan karena penyelesaian sengketa melalui pengadilan hasilnya banyak mengecewakan, memakan biaya yang tidak sedikit, lamban serta terkadang tidak memenuhi rasa keadilan para pihak⁴.

³Suparto, Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Settlement of Enviromental Disputes)*, Airlangga University Press, Surabaya, 1999, hal. 87. Disebutkan bahwa kelambanan penyelesaian sengketa oleh lembaga peradilan merupakan penyakit kronis yang sudah lazim di banyak negara. Untuk mencapai putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap dibutuhkan waktu rata-rata 5-7 tahun di Korea Selatan, 5-15 tahun di Amerika Serikat, 7-17 tahun di Jepang. Di Indonesia proses litigasi ini bisa memakan waktu secara bervariasi 7-12 tahun, 5 – 15 tahun 15- 20 tahun tetapi ada juga yang hanya 5-6 tahun.

⁴ Jurnal Hukum Lingkungan , Tahun III No.1/1996 hal 93.

Hal ini menunjukkan bahwa kepuasan pihak-pihak yang bersengketa ditentukan oleh efektivitas penyelesaian sengketa dan hal ini diyakini sangat dipengaruhi oleh media yang digunakan. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah kepuasan yang diperoleh para pihak yang bersengketa dapat menjamin tidak terulang kembali pencemaran dan kerusakan lingkungan di kemudian hari. Penjelasan Umum UUPLH menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa lingkungan hidup dengan menggunakan berbagai cara (sebagaimana diakomodasi dalam UU ini) diharapkan akan meningkatkan ketaatan masyarakat terhadap sistem nilai tentang betapa pentingnya pelestarian dan pengembangan kemampuan lingkungan hidup dalam kehidupan manusia masa kini maupun masa depan.

Hal ini menunjukkan bahwa pembuat undang-undang beranggapan bahwa penyelesaian sengketa yang sesungguhnya merupakan upaya represif terhadap kasus-kasus *ansich* tidak hanya memberikan solusi kepada para pihak yang bersengketa, tetapi juga memberikan efek preventif yaitu ditaatinya ketentuan hukum yang menjamin kelestarian lingkungan hidup. Dengan begitu maka pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup sebagai penyebab (*causa*) timbulnya sengketa lingkungan hidup dapat dicegah. Logikanya apabila setiap penyelesaian sengketa lingkungan hidup masa kini mampu menimbulkan efek preventif maka di kemudian hari kasus-kasus sengketa lingkungan hidup

seharusnya semakin berkurang baik secara kuantitatif maupun kualitatif sebab kausa sengketa lingkungan tersebut dapat dikendalikan.

Idealnya setiap sengketa yang terjadi dalam masyarakat dapat diselesaikan secara adil dan memuaskan kedua belah pihak yang bersengketa. Selain itu idealnya setiap penyelesaian sengketa harus juga memberi dampak positif bagi lingkungan pada umumnya. Demikian pula halnya dengan penyelesaian sengketa lingkungan hidup, tidak hanya bertujuan untuk memberi perlindungan bagi pihak yang menjadi korban (orang) langsung dari pencemaran ataupun kerusakan lingkungan yang dilakukan oleh pihak lain. Sesungguhnya yang menjadi korban secara nyata dan langsung dari pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup adalah lingkungan hidup itu sendiri. Akibat pencemaran ataupun kerusakan lingkungan dengan sendirinya kualitas lingkungan itu menjadi berkurang. Hukum positif Indonesia mengakui adanya hak setiap orang akan lingkungan yang baik dan sehat serta kewajiban setiap orang juga untuk memelihara fungsi lingkungan serta mengendalikan pencemaran dan kerusakan lingkungan. Dengan demikian maka tanggung jawab pencemar atau perusak lingkungan tidak hanya terbatas pada pihak yang menjadi korban langsung tetapi juga masyarakat luas yang berkepentingan dengan lingkungan tersebut serta yang lebih penting adalah eksistensi fungsi lingkungan itu sendiri. Dengan demikian maka seharusnya setiap penyelesaian sengketa tidak hanya memberi kepuasan kepada kedua belah pihak yang bersengketa secara langsung tetapi juga

dapat diterima secara luas oleh masyarakat terutama oleh kelompok-kelompok peduli lingkungan.

Setiap penyelesaian sengketa seharusnya memberikan kontribusi setidak-tidaknya secara psikologis terhadap upaya pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan. Penyelesaian sengketa diharapkan menumbuhkan kesadaran hukum di pihak pelaku usaha (korporasi) yang terimplementasi dalam kebijakan-kebijakan pengelolaan perusahaan yang semakin peduli terhadap lingkungan. Hal ini hanya akan terwujud apabila proses penyelesaian sengketa berjalan efektif dan keputusan atau kesepakatan yang dihasilkan diapresiasi secara luas, tidak hanya pihak-pihak yang bersengketa tetapi juga oleh mereka yang berkepentingan dengan lingkungan hidup. Kondisi demikian sangat dipengaruhi oleh kemampuan media penyelesaian sengketa lingkungan hidup itu sendiri. Kenyataan menunjukkan bahwa ada media penyelesaian sengketa yang dapat memberi kepuasan baik karena proses maupun hasil yang dapat diterima pihak-pihak yang bersengketa tetapi tidak dapat diterima oleh masyarakat luas atau oleh kelompok-kelompok masyarakat yang peduli lingkungan. Hal itu menunjukkan bahwa pelaku pencemaran dan atau kerusakan lingkungan memiliki tiga dimensi tanggung jawab, yaitu terhadap korban, terhadap masyarakat luas yang terganggu haknya untuk menikmati lingkungan yang baik dan sehat serta terhadap lingkungan hidup itu sendiri. Konsekuensinya ialah bahwa setiap bentuk

penyelesaian sengketa harus dapat memberikan solusi secara komprehensif dengan memperhatikan ketiga dimensi tersebut.

B. Perumusan Masalah

Berangkat dari pemikiran sebagaimana dikemukakan diatas maka menjadi thema atau permasalahan pokok yang hendak dikaji dalam penelitian ini adalah **penerapan prinsip-prinsip tanggunggugat dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup.**

Permasalahan pokok tersebut selanjutnya dibatasi ruang lingkupnya dengan mengacu pada beberapa pertanyaan praktis sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan pola penyelesaian sengketa lingkungan hidup berdasarkan Undang-undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
2. Bagaimana pengaturan prinsip-prinsip tanggunggugat berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup.
3. Bagaimana penerapan prinsip-prinsip tanggunggugat tersebut dalam praktek penyelesaian kasus-kasus sengketa lingkungan hidup.

Masalah ini dibatasi hanya pada kasus-kasus sengketa yang diajukan oleh organisasi lingkungan hidup. Kajian terhadap masalah ini diharapkan dapat mengungkapkan implikasi yang timbul terutama

berkaitan dengan kepentingan hukum organisasi lingkungan hidup di Indonesia.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan memahami bagaimana pengaturan pola-pola penyelesaian sengketa lingkungan hidup berdasarkan UUPLH serta menemukan hal-hal esensial yang memiliki relevansi dengan kemungkinan penerapan prinsip tanggungugat. Kajian terhadap masalah ini diharapkan dapat mengungkapkan hal-hal esensial dari pengaturan setiap pola penyelesaian sengketa terutama yang memiliki implikasi terhadap penerapan prinsip tanggungugat.
2. Untuk mengetahui secara mendalam tentang pengaturan prinsip-prinsip tanggungugat berdasarkan Undang-undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup serta bagaimana implikasinya terhadap pola penyelesaian sengketa lingkungan hidup. Kajian terhadap masalah ini selain akan mendeskripsikan prinsip Tanggungugat mana yang berlaku dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di Indonesia juga diharapkan dapat menganalisis implikasinya terhadap pola penyelesaian sengketa lingkungan hidup.
3. Untuk memahami bagaimana implikasi penerapan prinsip-prinsip tanggungugat tersebut terhadap penyelesaian sengketa lingkungan hidup terutama pada kasus-kasus yang diajukan oleh

organisasi lingkungan hidup. Kajian terhadap masalah ini diharapkan dapat mengungkapkan implikasi yang timbul terutama berkaitan dengan kepentingan hukum organisasi lingkungan hidup di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Sebagai salah satu kegiatan ilmiah hasil yang diharapkan dari penelitian ini adalah dapat memberikan kontribusi bagi pihak-pihak yang berkepentingan baik untuk kepentingan praktis maupun teorietis sebagai berikut :

1. Manfaat Teorietis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan untuk kepentingan pengembangan teori-teori tentang penegakan hukum lingkungan khususnya terhadap pencemaran lingkungan yang diakibatkan oleh korporasi.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan sebagai bahan evaluasi bagi pemerintah tentang bagaimana penerapan prinsip tanggung jawab yang diakomodasi dalam undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup serta dampaknya terhadap upaya pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan.
- b. Bagi pihak korporasi hasil penelitian diharapkan dapat memberikan masukan-masukan agar pihaknya dapat menentukan langkah-langkah antisipatif berkaitan dengan kemungkinan adanya

pencemaran atau kerusakan lingkungan yang berakibat terjadinya sengketa.

E. Kerangka Pemikiran

1. Fungsi Hukum

Telah merupakan suatu kenyataan dan tuntutan bahwa setiap bidang kehidupan manusia sejak zaman dahulu dan terutama di zaman modern sekarang ini selalu diatur oleh apa yang disebut hukum. Hukum mempunyai fungsi-fungsi tertentu dan sangat menentukan terutama dalam interaksi manusia dalam kehidupan bermasyarakat termasuk dalam kegiatan pembangunan. Pembangunan walaupun bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia ternyata dapat membawa efek negatif bagi kelestarian lingkungan hidup. Eksploitasi sumber daya alam secara tidak terkendali yang bertujuan mengejar pertumbuhan ekonomi ternyata tidak hanya mengurangi kemampuan sumber daya alam tersebut untuk kepentingan antar generasi tetapi secara langsung telah menimbulkan kerusakan bagi lingkungan hidup itu sendiri.

Dalam konteks ini maka pembangunan dapat dipandang sebagai proses yang berdampak mendatangkan ketidakadilan baik bagi masyarakat masa kini, maupun terutama bagi generasi masa datang serta ketidakadilan bagi lingkungan itu sendiri. Ketidakadilan bagi lingkungan terjadi karena dalam proses eksploitasi kurang diperhatikan keseimbangannya dengan upaya-upaya pelestarian

lingkungan itu sendiri. Dalam hal ini maka pemerintah dituntut berlaku arif dan bijaksana dalam melaksanakan pembangunan dan penegakan hukum, disatu sisi harus terus menggerakkan roda pembangunan untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bagi masyarakat luas namun seiring dengan itu pula harus melakukan upaya-upaya pengendalian terhadap eksese-eksese pembangunan itu sendiri⁵. Keseimbangan dalam hal ini diharapkan akan mendatangkan keadilan intern generasi masa kini, keadilan antar generasi dan keadilan terhadap lingkungan itu sendiri. Keadilan yang demikian diharapkan akan mendatangkan kebaikan bagi kehidupan manusia yaitu kemakmuran dan kesejahteraan yang lestari.

Untuk menciptakan keseimbangan ini maka hukum merupakan salah satu prasyarat yang dibutuhkan. Dalam hal ini hukum dibutuhkan terutama berkaitan dengan upaya pengendalian dan perubahan perilaku orang maupun lembaga pelaksana pembangunan itu. Berkaitan dengan peran hukum sebagai pengendali perilaku manusia, Soerjono Soekanto dengan mengacu pada pendapat G. Sawyer, mengatakan bahwa hukum adalah sarana pemaksa yang melindungi warga masyarakat dari ancaman-ancaman maupun perbuatan-perbuatan yang membahayakan diri serta harta bendanya. Hukum memainkan peran sebagai sarana sosial kontrol sebagaimana

⁵ Husein M Harun, *Lingkungan Hidup, Masalah Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993, hal. 167.

dikemukakan E.A Ross bahwa pengendalian sosial mencakup kekuatan-kekuatan yang menciptakan serta memelihara ikatan sosial⁶.

Fungsi hukum sebagai suatu mekanisme pengendalian sosial ini oleh Ronny Hanitijo Soemitro, digambarkan sebagai suatu proses yang telah direncanakan terlebih dahulu dan bertujuan untuk menganjurkan, mengajak, mempengaruhi atau bahkan memaksa anggota-anggota masyarakat agar mematuhi norma hukum atau tata tertib hukum yang sedang berlaku. Peranan hukum sebagai sarana *social control* dapat bersifat preventif, represif maupun preventif-represif. Pengendalian yang bersifat preventif dimaksudkan untuk mencegah terjadinya gangguan-gangguan terhadap keseimbangan antara stabilitas dan fleksibilitas masyarakat. Pada tahapan selanjutnya peranan hukum dapat bersifat represif dengan maksud untuk mengembalikan keseimbangan yang telah mengalami gangguan⁷.

Hukum ternyata tidak hanya berfungsi sebagai sarana *social control* tetapi hukum juga berperan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam kehidupan masyarakat (*social engineering*). Hukum sebagai sarana *social engineering* dimaksudkan bahwa hukum digunakan secara sadar untuk mencapai suatu tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana dicita-citakan atau untuk melakukan

⁶ Soekanto, Soerjono, Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal.47.

⁷Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CV..Agung, Semarang, 1989, hal.21

perubahan-perubahan yang diinginkan⁸. Sasaran yang hendak dicapai dalam proses *social engineering* adalah bagaimana menggerakkan tingkah laku orang/masyarakat ke arah yang dikehendaki oleh hukum.

Sejalan dengan uraian mengenai dua fungsi hukum tersebut maka dalam kaitan dengan pembangunan Michael Hager menyebutkan bahwa hukum itu dapat mengabdikan pada 3 (tiga) sektor yaitu :

1. Hukum sebagai alat penertib (*ordering*)

Dalam rangka penertiban ini hukum dapat menciptakan suatu kerangka bagi pengambilan keputusan politik dan pemecahan sengketa yang mungkin timbul melalui suatu hukum yang baik. Iapun dapat meletakkan dasar hukum (*legitimacy*) bagi penggunaan kekuasaan.

2. Hukum sebagai alat penjaga keseimbangan (*balancing*)

Fungsi hukum dapat menjaga keseimbangan dan keharmonisan antara kepentingan negara/kepentingan umum dan kepentingan perorangan.

3. Hukum sebagai katalisator

Sebagai katalisator, hukum dapat membantu untuk memudahkan terjadinya proses perubahan melalui pembaruan hukum (*law reform*) dengan bantuan tenaga kreatif di bidang profesi hukum⁹

⁸ Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Perubahan sosial*, Alumni, Bandung, 1983, hal.146.

⁹ Harun, M Husein Op.cit, hal.168

2. Efektivitas penegakan hukum lingkungan

Hukum akan menjadi sesuatu yang bermakna apabila nilai-nilai yang menjadi tujuannya menjadi kenyataan dalam kehidupan masyarakat, diluar itu maka hukum dapat diibaratkan dengan seekor macan yang ompong. Untuk mencapai hal demikian maka diperlukan suatu proses implementasi yang disebut penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi suatu kenyataan. Satjipto Rahardjo menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan keinginan-keinginan hukum dalam hal ini tidak lain adalah pikiran badan-badan pembuat undang-undang yang dituangkan dalam undang-undang yang kemudian memuncak pada proses pelaksanaannya oleh penegak hukum¹⁰. Apa yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut menunjukkan bahwa penegakan hukum berkaitan erat atau bahkan sangat bergantung pada peran yang dimainkan oleh penegak hukum serta kesadaran masyarakat dimana hukum itu berlaku.

Penegakan hukum lingkungan (*enviromental law enforcement*) harus dilihat sebagai sebuah alat (*a means*) untuk mencapai tujuan. Tujuan penegakan hukum lingkungan adalah penataan (*compliance*) terhadap nilai-nilai perlindungan daya dukung ekosistem dan fungsi lingkungan hidup yang pada umumnya diformalkan ke dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Nabel Makarim, penegakan hukum

¹⁰ Rahardjo, Satjipto, Masalah Penegakan Hukum, Sinar Baru, Bandung, 1986, hal. 24

lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan (*compliance*) terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual. Artinya kalau orang atau perusahaan sudah mulai taat kepada aturan lingkungan maka tujuan itu telah tercapai. Namun diakui oleh Makarim bahwa di Indonesia tidak banyak kasus yang berhasil memberi efek ketaatan seperti itu¹¹. Berkaitan dengan hal ini maka perlu disadari bahwa penegakan hukum dipengaruhi oleh berbagai faktor, yaitu¹²:

1. Faktor hukumnya sendiri
2. Faktor penegak hukum
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan diterapkan
5. Faktor kebudayaan, yakni berbagai hasil karya cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Faktor-faktor penegakan hukum ini mempunyai relevansi dengan upaya penegakan hukum lingkungan karena itu perlu ditingkatkan efektivitasnya untuk menciptakan suasana yang kondusif bagi penegakan hukum lingkungan.

Penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan secara preventif dalam arti bahwa pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa

¹¹ Majalah Ozon Vol 3 No.11, Agustus 2002, hal 16.

¹² Soekanto, Soerjono, Penegakan Hukum, Bina Cipta, Bandung, 1983, hal. 5

konkrit yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar. Selain itu penegakan hukum lingkungan dapat juga dilakukan secara represif dalam hal telah terjadi perbuatan yang melanggar peraturan¹³.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada dasarnya penegakan hukum lingkungan adalah upaya-upaya preventif maupun represif yang ditujukan untuk menanggulangi pencemaran dan merusak lingkungan hidup.

Dalam sistem hukum lingkungan di Indonesia terdapat tiga instrumen yang dapat digunakan dalam penegakan hukum lingkungan yaitu penegakan hukum lingkungan administratif, hukum pidana dan perdata. Siti Sundari Rangkuti menyebutkan bahwa penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan sanksi administratif, kepidanaan dan keperdataan¹⁴.

Tidak seperti halnya UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Lingkungan Hidup yang hanya mengatur penegakan hukum pidana dan perdata, UU yang menggantikannya yaitu UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup memberikan dasar hukum bagi ketiga jenis penegakan hukum lingkungan di atas.

¹³ Rangkuti, Siti Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2000, hal. 210.

¹⁴ *Ibid*, hal. 208

Upaya penegakan hukum lingkungan administratif dilakukan terhadap kegiatan yang berkaitan dengan persyaratan perijinan, baku mutu lingkungan, rencana pengelolaan lingkungan dan rencana pemantauan lingkungan. Dengan demikian maka penegakan hukum lingkungan administratif mempunyai fungsi instrumental yaitu sebagai sarana pencegahan dan penanggulangan perbuatan melanggar hukum terutama ditujukan terhadap perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan hukum yang dilanggar tersebut. Dengan dipenuhinya ketentuan hukum administratif oleh perusahaan sebelum kegiatan usahanya dimulai seperti persyaratan perijinan, baku mutu lingkungan dan lain-lain maka kemungkinan terjadinya pencemaran atau kerusakan terhadap lingkungan hidup sebagai akibat kegiatan usaha dapat dikendalikan atau dihindari sejak awal. Namun kenyataan tidak selalu seperti apa yang direncanakan atau diharapkan. Walaupun secara administratif semua kelengkapan atau persyaratan telah dipenuhi, dapat saja terjadi pelanggaran yang berakibat timbulnya pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup. Dalam hal ini maka hukum lingkungan administratif berperan secara represif dengan tujuan mengakhiri secara langsung kondisi atau keadaan terlarang yang terjadi. Beberapa jenis sarana penegakan hukum lingkungan administratif yang juga dikenal dalam UUPLH yaitu tindakan paksa oleh Pejabat Pemerintah (*executive coercion*), uang paksa (*coercive sum*) maupun pencabutan izin.

Dari aspek hukum pidana kejahatan lingkungan dikategorikan sebagai tindak pidana administratif atau tindak pidana yang mengganggu kesejahteraan masyarakat. Tujuan yang hendak dicapai dalam penegakan hukum pidana lingkungan adalah untuk mendidik masyarakat sehubungan dengan kesalahan moral yang berkaitan dengan perilaku yang dilarang serta mencegah atau menghalangi pelaku potensial agar tidak melakukan perilaku yang tidak bertanggung jawab terhadap lingkungan¹⁵.

Penegakan hukum perdata dapat dilihat dalam Bab VII UUPH. Bab ini mengatur tentang Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup berdasarkan UUPH dapat ditempuh melalui pengadilan (*in court/litigasi*) atau di luar pengadilan (*out courtseitlement*) yang lazim dikenal sebagai *alternative dispute resolution (ADR)*. Penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan bertujuan untuk mencapai kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian dan/atau tindakan tertentu guna menjamin tidak akan terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup.

Berkaitan dengan penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan.

¹⁵ Absori, Penegakan Hukum Lingkungan dan Antisipasi dalam Era Perdagangan Bebas Muhammadiyah University Press, Solo, 2000, hal.. 51.

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan dapat dilakukan oleh :

1. Masyarakat yang mengalami kerugian (*affected people*), melalui prosedur gugatan biasa (berdasarkan HIR) maupun gugatan *class actions* (Pasal 37 UUPH).
2. LSM lingkungan (organisasi lingkungan) berdasarkan persyaratan-persyaratan yang diatur dalam Pasal 38.
3. Pemerintah dalam hal ini instansi yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup untuk kepentingan masyarakat sebagaimana diatur Pasal 37 ayat (2).

Mengenai pembuktian, di samping penggugat dan tergugat harus mengikuti hukum pembuktian pada umumnya sebagaimana diatur dalam HIR, namun Pasal 35 UU No. 23 Tahun 1997 mengatur dan membuka peluang pemberlakuan *strict liability* (pertanggungjawaban mutlak) yang terkait dengan pembuktian. *Strict liability* membebaskan beban pembuktian dari penggugat untuk membuktikan unsur *fault* (kesalahan) dari tergugat. Namun demikian, penggugat harus tetap membuktikan adanya hubungan sebab akibat (*causal link*) yaitu bahwa kerugian yang dialami penggugat merupakan akibat dari kegiatan/perbuatan tergugat.

Dengan demikian *strict liability* tidaklah sama dengan prinsip pembuktian terbalik (*omkering van bewijslast*) sebagaimana banyak diinterpretasikan oleh para praktisi maupun akademisi. Lebih tepat dikatakan bahwa pembuktian terbalik atau *omkering van bewijslast*

merupakan bagian dari penerapan prinsip *strict liability*. *Strict liability* meringankan beban pembuktian penggugat karena unsur *fault* dalam *strict liability* dianggap tidak relevan. Tergugatlah yang berkewajiban membuktikan bahwa kerugian yang diderita oleh penggugat bukan merupakan kesalahannya. Kegiatan-kegiatan yang dapat diterapkan prinsip *strict liability* diatur secara definitif dalam Pasal 35 UUPH adalah :

1. Usaha dan kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup.
2. Kegiatan yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun.
3. Kegiatan yang menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun.

Dalam penegakan hukum keperdataan, UUPH juga mengatur tentang prosedur pengajuan gugatan secara *class actions*. Prosedur ini memberikan peluang bagi penggugat yang jumlahnya sedikit (satu atau dua orang) untuk tidak hanya saja memperjuangkan kepentingan hak keperdataan penggugat itu sendiri, tetapi orang-orang lainnya yang memiliki kesamaan fakta, hukum maupun tuntutan, yang jumlahnya sangat banyak. Orang-orang lainnya yang berjumlah besar ini tidak menghadiri persidangan atau tidak perlu tampil sebagai penggugat secara formal. *Class action* ini digunakan untuk gugatan perdata di mana pihak yang dirugikan berjumlah sangat besar (masal) sehingga gugatan individual apabila diajukan satu persatu sangatlah tidak praktis. Tidak praktis baik bagi pihak yang dirugikan, pihak tergugat, maupun pihak pengadilan.

Penyelesaian sengketa lingkungan bertitik tolak pada hukum lingkungan keperdataan mengingat bahwa hukum lingkungan keperdataan terutama mengatur perlindungan hukum bagi korban pencemaran dan atau kerusakan lingkungan akibat perbuatan pencemar yang menimbulkan kerugian bagi korban dan menyebabkan penderita berhak mengajukan gugatan ganti kerugian terhadap pencemar¹⁶. Pasal 1 angka 19 UUPH mendefinisikan sengketa lingkungan hidup sebagai berikut :

Sengketa lingkungan hidup adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan oleh adanya atau diduga adanya pencemaran dan /atau kerusakan lingkungan hidup.

Selanjutnya mengenai dasar hukum gugatan lingkungan dapat disimak dari ketentuan Pasal 34 ayat (1) UUPH yang menyebutkan:

Setiap perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup, mewajibkan penanggung jawab usaha dan /atau kegiatan untuk membayar ganti rugi dan /atau melakukan tindakan tertentu.

Dari ketentuan kedua pasal tersebut maka terdapat beberapa hal penting sebagai pokok pikiran yang terkait dengan judul penelitian ini, yaitu:

1. Adanya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan
2. Adanya korban yaitu pihak yang menderita kerugian dari pencemaran atau kerusakan lingkungan yang terjadi

¹⁶ Suparto Wijoyo, Op.cit, hal. 9.

3. Adanya gugatan untuk meminta pertanggungjawaban pihak pencemar atau perusak lingkungan.
4. Sengketa lingkungan merupakan wadah terjadinya proses sebagaimana dimaksud butir 3.

Mengenai pertanggungjawaban dalam proses penyelesaian sengketa lingkungan hidup secara umum dikenal adanya dua teori utama yang juga diakomodasi dalam hukum positif Indonesia. Teori pertama yaitu teori pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*) yang intinya menegaskan bahwa pertanggungjawaban hanya dapat dibebankan kepada seseorang apabila dapat dibuktikan adanya unsur kesalahan dalam perbuatannya yang telah menimbulkan kerugian pada pihak lain, sehingga dalam proses penyelesaian sengketa harus dapat dibuktikan adanya hubungan kausal antara kerugian yang diderita oleh korban (penggugat) dengan kesalahan pelaku (tergugat). Prinsip ini menempatkan kesalahan sebagai unsur yang menentukan pertanggungjawaban, artinya bila tidak terbukti adanya kesalahan, tidak ada kewajiban memberi ganti kerugian. Implementasi prinsip ini lazimnya berkaitan dengan pasal-pasal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata terutama Pasal 1243 dan Pasal 1365 serta Pasal 1865¹⁷.

Sedangkan teori lain yaitu teori pertanggungjawaban tanpa kesalahan (*Liability without fault*) atau disebut juga *strict liability*. Menurut

¹⁷ Hardjasoemantri, Koesnadi, Hukum Tata Lingkungan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, hal.385-386.

teori ini pihak tergugat berkewajiban memikul tanggung jawab atas kerugian yang tidak dihubungkan dengan kesalahannya. Menurut Rudiger Lummert konsep tanggung jawab mutlak terutama berarti sebagai kewajiban mutlak yang dihubungkan dengan ditimbulkannya kerusakan. Salah satu ciri utama tanggung jawab mutlak adalah tidak adanya persyaratan tentang perlu adanya kesalahan¹⁸. Asas *strict liability* mulai dikenal pada pertengahan abad ke-19 pada kasus-kasus yang berkaitan dengan risiko lingkungan. Asas ini telah diintegrasikan dalam hukum lingkungan Indonesia baik dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 maupun dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997. Penggunaan asas *strict liability* dalam konteks penyelesaian sengketa lingkungan hidup di Indonesia dimaksudkan untuk mengantisipasi dampak perkembangan pembangunan terutama di bidang industri yang didukung oleh kemajuan teknologi. Perkembangan ini dapat saja membawa risiko-risiko yang membahayakan kehidupan manusia dan lingkungan hidup. Risiko-risiko tersebut tidak seluruhnya bisa disadari atau sama sekali tidak disadari oleh pelaku usaha tetapi secara nyata telah membawa kerugian bagi manusia maupun lingkungan hidup. Di lain pihak kemajuan teknologi melahirkan kesulitan baru bagi masyarakat luas berupa ketidakmampuan mengakses teknologi itu sendiri, sehingga posisinya sebagai pihak penggugat akan lemah dalam pembuktian kesalahan tergugat apabila

¹⁸ Ibid, hal 387.

hanya prinsip *liability based on fault* yang diterapkan dalam penyelesaian kasus-kasus sengketa lingkungan hidup.

Dari apa yang diuraikan di atas nampak bahwa efektivitas penyelesaian sengketa lingkungan hidup juga ditentukan oleh penerapan prinsip tanggung gugat. Sementara itu dalam hal penyelesaian sengketa lingkungan hidup di Indonesia dikenal dua jalur penyelesaian sengketa yaitu melalui pengadilan dan di luar pengadilan. Penulis berasumsi bahwa adanya dua prinsip tanggung gugat serta dua jalur penyelesaian sengketa lingkungan hidup memiliki andil terhadap kualitas penyelesaian sengketa serta efeknya terhadap upaya pencegahan dan kerusakan lingkungan pasca penyelesaian sengketa.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada dua bentuk penelitian yang dikenal dalam penelitian hukum yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis¹⁹ Pendekatan penelitian hukum normatif/yuridis normatif digunakan untuk mengkaji dan memahami asas-asas hukum lingkungan dalam hukum positif Indonesia terutama yang berkaitan dengan tanggung gugat dalam penyelesaian sengketa.

¹⁹ Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hal.9

Kajian dengan pendekatan ini diharapkan akan menjelaskan bagaimana kemungkinan-kemungkinan penerapan prinsip-prinsip tanggungjawab dalam setiap bentuk penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang dikenal dalam hukum lingkungan Indonesia. Sedangkan pendekatan yuridis empiris ditujukan untuk memahami bagaimana implementasi prinsip-prinsip tanggungjawab dalam praktek penyelesaian sengketa (*law in action*). Melalui kedua pendekatan tersebut diharapkan akan dapat memahami permasalahan yang ada secara mendalam dan komprehensif sehingga penelitian ini dapat memberikan kontribusi untuk kepentingan pengembangan teori maupun untuk kepentingan praktis sebagaimana diungkapkan di atas.

2. Penentuan Sampel

a. Populasi

Populasi dalam penelitian ini adalah kasus-kasus gugatan lingkungan hidup yang diajukan oleh organisasi lingkungan hidup, dalam hal ini Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI).

b. Sampel

Untuk menentukan sampel dalam penelitian dilakukan dengan secara *purposive sampling* yaitu bahwa penarikan sampel dilakukan dengan cara mengambil subyek didasarkan pada tujuan

tertentu²⁰. Karena penelitian ini bertujuan mengkaji penerapan prinsip tanggungjawab berdasarkan UUPH, maka kriteria sampel adalah kasus sengketa yang terjadi mulai tahun 1997 ke atas yaitu setelah berlakunya UUPH. Berdasarkan kriteria tersebut, maka kasus sengketa antara WALHI melawan PT. Freeport Indonesia Company dipilih sebagai sampel.

3. Teknik pengumpulan data

Data yang dibutuhkan dalam penelitian meliputi data primer dan sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan maupun studi lapangan

a. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder yang terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer yang meliputi:
 - a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - b) Reglemen Indonesia yang diperbaharui (HIR);
 - c) Reglemen Daerah Seberang (Rbg);
 - d) Undang-undang No. 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman;
 - e) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan – ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup;

²⁰ Ibid, hal. 51.

- f) Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 Tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup;
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2000 Tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Di Luar Pengadilan;
- i) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder meliputi :

- a) Berbagai bahan kepustakaan mengenai prinsip tanggungugat, sengketa lingkungan hidup dan *legal standing*;
- b) Hasil penelitian mengenai prinsip tanggungugat, sengketa lingkungan dan *legal standing*;
- c) Hasil seminar, makalah, majalah, artikel yang berkaitan dengan tema penelitian;
- d) Berkas Gugatan Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia terhadap PT. Freeport Indonesia Company; PT. Pakerin; PT. Wana Nusa Perkasa; Proyek Lahan Gambut di Kalimantan Tengah.

- e) Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 459/Pdt.G/2000/PN.Jak.Sel dalam sengketa antara Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia melawan PT. Freeport Indonesia Company.

3) Bahan hukum tertier.

Bahan hukum tertier adalah bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.²¹ Dalam penelitian ini bahan hukum tertier tersebut meliputi:

- a) Kamus istilah hukum;
- b) Kamus bahasa Inggris –Indonesia.

b. Studi Lapangan

Studi lapangan merupakan cara memperoleh data yang bersifat primer yang dilakukan dengan cara wawancara.

Wawancara merupakan metode pengumpulan data dengan cara bertanya langsung dengan responden, ada interaksi antara pewawancara dengan responden²². Wawancara yang dilakukan bersifat terarah dimaksudkan untuk mendapatkan pemahaman yang lebih jelas tentang objek penelitian. Responden dalam penelitian ini adalah Direktur Eksekutif Nasional Walhi dan Staf Divisi Kampanye & Pendidikan Publik sebagai Legal Officer Walhi.

²¹ Ibid, hal.12.

²² Soeratno dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian untuk Ekonomi dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1999, hal. 92.

4. Metode pengolahan dan analisis data

Setelah proses pengumpulan data selesai maka selanjutnya diidentifikasi dan digolongkan secara sistematis sesuai permasalahan yang diteliti. Langkah berikutnya adalah melakukan analisis data untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas. Dalam menganalisis data penelitian ini dipergunakan metode analisis normatif kualitatif. Analisis normatif digunakan untuk menganalisis norma-norma hukum mengenai prinsip tanggungjawab dalam kaitan penyelesaian sengketa lingkungan hidup. Sedangkan metode analisis kualitatif adalah melakukan analisis secara deskriptif dari apa yang disampaikan oleh responden baik lisan maupun tertulis dan juga perilakunya yang nyata yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

G. Sistematika penulisan

Hasil penelitian ini disusun dalam empat bab secara sistematis sebagai berikut:

Bab I merupakan pendahuluan terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II merupakan tinjauan pustaka yang terdiri dari prinsip-prinsip tanggungjawab keperdataan pada umumnya, *strict liability*, prinsip tanggungjawab berdasarkan kesalahan, pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.

Bab III merupakan hasil penelitian dan pembahasan terdiri dari pola penyelesaian sengketa lingkungan hidup menurut UUPLH, implementasi prinsip tanggungjawab berdasarkan UUPLH, penerapan prinsip-prinsip tanggungjawab dalam penyelesaian kasus-kasus sengketa lingkungan hidup.

Sebagai penutup dalam bab IV diuraikan tentang kesimpulan dan saran-saran yang diajukan berkaitan dengan penerapan prinsip tanggungjawab dalam penyelesaian sengketa lingkungan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Prinsip-prinsip Tanggunggugat Keperdataan Pada Umumnya

Persoalan tanggunggugat merupakan salah satu persoalan yang sangat penting dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup. Hal ini berkaitan dengan mekanisme penyelesaian sengketa maupun bentuk tanggung jawab yang harus dipikul oleh salah satu pihak sebagai akibat dari perbuatannya yang merugikan pihak lain. Namun sebelum sampai pada persoalan substantif ini, perlu kiranya dikemukakan hal-hal berkaitan dengan penggunaan istilah tanggunggugat itu sendiri. Sebab dalam literatur dijumpai ketidakseragaman oleh beberapa pakar termasuk di bidang hukum lingkungan. Koesnadi Hardjasoemantri, Guru Besar hukum lingkungan Universitas Gajah Mada dalam buku Hukum Tata Lingkungan menggunakan istilah tanggung jawab. Istilah tanggung jawab juga digunakan oleh Mas Achmad Santosa dalam buku Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak (*strict liability*) di Bidang Lingkungan Hidup. Demikian pula dengan Daud Silalahi dalam bukunya Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia. Sedangkan Siti Sundari Rangkuti, Guru Besar hukum lingkungan dari Universitas Airlangga Surabaya menggunakan istilah tanggunggugat sebagaimana dapat dilihat dalam buku Hukum Lingkungan dan Kebijakan Nasional Lingkungan Nasional. Di Universitas Diponegoro Semarang

Alm. Purwahid Patrik menggunakan istilah tanggung gugat, sebagaimana nampak dalam pidato pengukuhan beliau selaku Guru Besar Universitas Diponegoro yang berjudul "Perkembangan Tanggung Gugat Resiko Dalam Perbuatan Melawan Hukum". M.A. Moegni Djodirdjo dalam bukunya " Perbuatan Melawan Hukum" menggunakan istilah tanggung-gugat. Namun ia sendiri mengakui bahwa istilah pertanggung jawaban merupakan istilah yang lebih populer dan telah diterima oleh masyarakat. Oleh karena itu dalam buku tersebut kedua istilah ini digunakan secara berdampingan.

Penggunaan istilah tanggunggugat merupakan kecenderungan yang terjadi di kalangan ahli hukum perdata, sedangkan kalangan ahli hukum pidana lebih suka menggunakan istilah tanggung jawab. Tanggunggugat merupakan terjemahan dari istilah berbahasa Belanda *aansprakelijkheid*, yang sepadan dengan istilah bahasa Inggris *liability*. Baik *aansprakelijkheid* maupun *liability* digunakan untuk membedakan maknanya dari istilah berbahasa Belanda *verantwoordelijkheid* maupun *responsibility* dalam bahasa Inggris yang lebih sering digunakan dalam hukum pidana. Kedua istilah terakhir itu diterjemahkan dalam bahasa Indonesia dengan istilah tanggung jawab.¹

¹ Rangkuti, Siti, Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2000, hal. 280-281.

Tanggungugat memiliki relevansi dengan adanya gugatan hukum dalam lapangan hukum perdata², di mana pihak-pihak tertentu (tergugat) diminta untuk menanggung atas gugatan pihak lain. Gugatan mana muncul sebagai reaksi atas adanya kerugian yang diderita (penggugat) sebagai akibat perbuatan tergugat. Mengenai hal ini Purwahid Patrik mengatakan bahwa :

Berbicara tentang tanggung gugat sudah jelas bahwa ada seseorang yang harus menanggung terhadap suatu gugatan. Kalau ada gugatan berarti ada orang yang dirugikan, minta agar kerugian itu ditanggung atau dipertanggungjawabkan oleh orang membuat rugi. Dalam hukum berarti adanya hubungan antara orang yang dirugikan dan orang yang membuat rugi atau hubungan antara orang yang letaknya dalam lapangan harta kekayaan,³

Dari pendapat yang dikemukakan Purwahid, terdapat beberapa unsur pokok yang perlu diperhatikan, yaitu:

1. adanya **kerugian** yang dialami pihak penggugat

Kerugian merupakan causa atau penyebab timbulnya gugatan oleh pihak yang merasa dirugikan.

2. adanya **perbuatan orang** (tergugat) yang menimbulkan kerugian

3. adanya **gugatan** dari pihak yang merasa dirugikan

gugatan ini dimaksudkan untuk meminta agar kerugian yang dialami pihak penggugat ditanggung oleh tergugat sebagai pihak yang menimbulkan kerugian tersebut.

² Bahkan Purwahid Patrik dalam pidato pengukuhan menyebutkan bahwa tanggung gugat adalah selalu dalam hubungannya dengan hukum perdata. Kita tidak mungkin mengatakan tanggung gugat dalam hubungannya dengan hukum pidana.

³ Soekotjo Hardiwinoto, Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum UNDIP Semarang, Padan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, hal.183-184

4. dalam pengertian yang dikemukakan Purwahid tidak dipersoalkan apakah tanggung jawab ada unsur *fault* (kesalahan). Artinya apakah perbuatan tergugat yang telah berakibat timbulnya kerugian tersebut dilakukan secara sengaja atau karena kealpaan atau kurang kehati-hatian belum dipersoalkan. Yang penting bahwa secara nyata ada fakta tentang perbuatan dan kerugian serta gugatan sebagai proses meminta tanggung jawab.

Lebih lanjut disebutkan oleh Purwahid bahwa "tanggungugat dalam hukum perdata adalah perlindungan hak seorang yang minta kepada hakim untuk mengembalikan haknya yang dirugikan oleh orang lain yang melakukan perbuatan melawan hukum". Dalam hal ini Purwahid dipengaruhi oleh pikiran Polak yang berpendapat bahwa dasar (filosofi) tanggungugat itu sesungguhnya ialah keseimbangan dalam masyarakat. Menurut Polak "pertanyaan terhadap tanggungugat adalah pertanyaan tentang gangguan keseimbangan kepada masyarakat yang meletakkan tanggungugat kepada orang yang membuat rugi untuk mengembalikan haknya kepada yang dirugikan."⁴ Tanggungugat merupakan konsekuensi yang harus dipikul oleh orang yang melakukan suatu perbuatan yang merugikan orang lain. Merugikan orang lain sesungguhnya merupakan perbuatan yang berakibat ketidakseimbangan dalam masyarakat.

Hampir senada dengan Purwahid, MA. Moegni Djodirdjo mengatakan bahwa:⁵

⁴ Loc.cit

⁵ M.A. Moegni Djodirdjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1979, hal. 113

Pengertian istilah tanggung-gugat untuk melukiskan adanya aansprakelijkheid adalah untuk lebih mengedepankan bahwa karena adanya tanggung-gugat pada seorang pelaku perbuatan melawan hukum, maka si pelaku harus bertanggung jawab atas perbuatannya dan karena pertanggung jawaban tersebut si pelaku tersebut harus mempertanggungjawabkan perbuatannya dalam gugatan yang diajukan di hadapan pengadilan oleh penderita terhadap si pelaku.

Pernyataan Purwahid maupun Moegni ini berindikasi bahwa tanggunggugat selalu berkaitan dengan proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan.

Mengenai jenis atau keanekaragaman prinsip tanggunggugat dalam hukum perdata terdapat beberapa bentuk. Berikut ini beberapa bentuk tanggunggugat yang oleh Siti Sundari Rangkuti digolong-golongkan menurut dua sistem hukum utama di dunia yaitu sistem Eropa Kontinental dan sistem Anglo Amerika.⁶

Berdasarkan sistem hukum Eropa Kontinental, Nieuwenhuis sebagaimana dikutip Siti Sundari Rangkuti membedakan tanggunggugat kedalam 3 (tiga) golongan yaitu:

1. Tanggunggugat berdasarkan kesalahan atau dalam bahasa Belanda disebut *Schuldaansprakelijkheid*. Berdasarkan konsep ini maka kesalahan merupakan unsur pokok dan mutlak harus dibuktikan keberadaannya agar seseorang dapat dimintakan pertanggungjawabnya terhadap kerugian yang dialami pihak lain.

⁶ Rangkuti, Siti, Sundari, op.cit hal 297-301

Karakteristik lain dari konsep Tanggunggugat jenis ini ialah bahwa unsur kesalahan tergugat menjadi tanggungjawab atau kewajiban bagi penggugat untuk membuktikannya. Konsep ini dianut di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdato.

2. Tanggunggugat berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian terbalik. Dalam bahasa Belanda dikenal dengan *Schuldaansprakelijkheid met omkering van de bewijslast*. Menurut konsep ini penggugat tidak dibebani kewajiban untuk membuktikan kesalahan tergugat tetapi tergugatlah yang harus membuktikan bahwa ia sudah cukup berupaya secara berhati-hati, sehingga ia tidak dapat dipersalahkan atas terjadinya kerugian yang dialami pihak penggugat. Di Indonesia konsep ini juga dianut dalam hukum perdata nasional sebagaimana dapat dilihat dalam Pasal 1367 ayat (5) yang berbunyi sebagai berikut:

Tanggung jawab yang disebutkan di atas berakhir, jika orangtua-orangtua, wali-wali, guru-guru sekolah dan kepala-kepala tukang itu membuktikan bahwa mereka tidak dapat mencegah perbuatan untuk mana mereka seharusnya bertanggung jawab itu⁷.

3. Tanggunggugat berdasarkan risiko atau *Risico aansprakelijkheid*. Menurut Siti Sundari Rangkuti konsep ini merupakan jenis kedua dari tanggunggugat yang dipertajam atau *verscherpke aansprakelijkheid*. Jenis tanggunggugat berdasarkan risiko tertuang

⁷ KUHPerdato terjemahan Subekti dan R.Tjitrosudibio, Pradnya Paramita, Jakarta, 1999

dalam Pasal 1367 ayat (3) dan Pasal 1369 KUHPerdota. Pasal 1367 ayat (3) berbunyi sebagai berikut:

Majikan-majikan dan mereka yang mengangkat orang-orang lain untuk mewakili urusan-urusan mereka, adalah bertanggung jawab tentang kerugian yang diterbitkan oleh pelayan-pelayan atau bawahan-bawahan mereka di dalam melakukan pekerjaan untuk mana orang-orang ini dipakainya.

Sedangkan Pasal 1369 menyatakan bahwa:

Pemilik sebuah gedung adalah bertanggung jawab tentang kerugian yang disebabkan ambruknya gedung itu untuk seluruhnya atau sebagiannya, jika ini terjadi karena kelalaian dalam pemeliharaannya, atau karena cacat dalam pembangunan maupun tataannya.

Berdasarkan sistem hukum Anglo Amerika menurut Siti Sundari Rangkuti terdapat beberapa jenis tanggung gugat seperti; *Tort liability* atau disebut juga *Liability based on fault*; *Burden Shifting doctrine*; *Res Ipsa Loquitur* dan *Strict Liability*. Walaupun demikian secara umum tanggung gugat ini dikelompokkan kedalam 2 (dua) jenis tanggung gugat utama, yaitu tanggung gugat berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*) atau dikenal juga dengan istilah *negligence* dan tanggung gugat tanpa kesalahan atau tanggung gugat mutlak (*strict liability*)

B. Strict Liability

Ungkapan atau istilah *strict liability* untuk pertama kali dikemukakan oleh W.H. Wiinfield pada tahun 1926 dalam artikel yang berjudul *The Myth*

*of Absolute Liability*⁸. Namun sesungguhnya sebagai suatu prinsip tanggunggugat, *strict liability* telah lama berlaku bahkan sejak zaman primitif di mana hukum terutama bertujuan untuk menciptakan kerukunan dan keamanan di antara anggota masyarakat di mana salah satu caranya adalah berusaha menyelesaikan konflik yang terjadi dengan cara-cara yang dapat diterima semua pihak sehingga tidak terjadi aksi balas dendam. Pada masa itu berlaku formula *a man acts at his peril*, (Setiap orang berbuat atas risikonya sendiri) yang bermakna bahwa perbuatan apapun yang dilakukan seseorang apabila merugikan orang lain akan menyebabkan pelakunya harus bertanggung jawab walaupun ia tidak bersalah dalam melakukan perbuatan tersebut (dapat dipersalahkan melanggar hukum)⁹. Hal yang sama dikemukakan oleh Mas Achmad Santosa dkk, yang mengatakan bahwa doktrin atau asas tanggungjawab mutlak (*strict liability*) sudah dikenal sejak awal perkembangan sistem *anglo saxon* atau *common law*, walaupun kemudian terjadi perubahan perkembangan yang pesat di beberapa negara kearah *negligence* sebagai bentuk tanggungjawab yang dominan¹⁰. Perkembangan dari *strict liability* ke arah tanggung jawab berdasarkan kesalahan setidak-tidaknya dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:

⁸ Wiradipradja Saefullah, *Tanggung Jawab Pengangkut dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan nasional*, Liberty, Yogyakarta, 1989, hal. 35

⁹ Loc. cit

¹⁰ Mas Achmad Santosa et al., *Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) di Bidang Lingkungan Hidup*, icel, Jakarta, 1997, hal. 17

1. *Moral philosophy* atau alasan moral yang berasal dari ajaran agama yang berkembang pada saat itu. Alasan ini mendorong adanya pengakuan terhadap kesalahan moral sebagai dasar yang tepat untuk menentukan atau sebagai kriteria perbuatan melawan hukum.
2. Berkembangnya anggapan masyarakat pada waktu itu, bahwa kelalaian juga dapat menjadi faktor penyebab yang menentukan terjadinya kerugian pihak lain selain dari adanya unsur kesengajaan¹¹. Di sini tersirat bahwa pada awalnya *strict liability* hanya mengenal kesalahan dalam bentuk kesengajaan.

Alasan untuk kembali memberlakukan ketentuan lama tentang tanggung jawab mutlak antara lain berkaitan dengan berkembangnya kegiatan-kegiatan yang sifatnya sangat berbahaya dalam masyarakat.

Banyak pakar seperti Street dalam bukunya yang berjudul *The Law of Torts*; juga G. Williams dan B.A. Hepple dalam buku berjudul *Foundations of Torts*,¹² maupun Mas Achmad Santosa menunjuk doktrin yang berasal dari kasus *Rylands vs. Fletcher* di Inggris pada tahun 1868 sebagai awal berkembangnya teori *strict liability*. Sementara itu beberapa penulis lain seperti William Prosser dalam bukunya yang berjudul *Selected Topics on the Law of Torts*, berpendapat bahwa kasus *Rylands vs Fletcher* tidaklah memperkenalkan sesuatu bagi ilmu hukum, sebab menurutnya asas *strict liability* telah juga dikenal dalam perkara-perkara lain sebelumnya seperti perkara pemeliharaan binatang ternak maupun

¹¹Lihat Wiradipradja Saefullah, hal 22 dan Mas Achmad Santosa hal. 18

¹² Wiradipradja Saefullah, op.ct, hal 43

perkara nuisance atau perbuatan yang mengganggu orang lain. Prosser lebih cenderung untuk beranggapan bahwa perkara *Rylands vs. Fletcher* bermanfaat dalam memberikan sifat-sifat umum dari asas tersebut¹³.

Teori ini beranggapan bahwa apabila seseorang menjalankan jenis kegiatan yang dapat digolongkan sebagai *extrahazardous* atau *ultrahazardous* atau *abnormally dangerous*, maka ia diwajibkan memikul segala kerugian yang ditimbulkan walaupun ia telah bertindak dengan sangat hati-hati untuk mencegah bahaya atau kerugian tersebut, walaupun dilakukan tanpa kesengajaan.¹⁴ Siti Sundari Rangkuti¹⁵ menyebutkan bahwa tanggungugat dalam konsep *strict liability* itu timbul secara seketika pada saat terjadinya perbuatan tanpa mempersoalkan kesalahan tergugat. Hal ini berarti bahwa unsur kesalahan pada saat melakukan perbuatan tertentu yang merugikan orang lain tidak merupakan hal yang harus diperhitungkan sehingga tidak perlu dibuktikan lagi karena dianggap telah nyata. Dengan demikian maka persoalan pembuktian dalam konsep inipun bukan menjadi kewajiban pengagugat atau pihak yang dirugikan oleh perbuatan tergugat. Apa yang dikemukakan Rangkuti sejalan dengan pendapat Munadjat Danusaputro¹⁶. Yang penting dalam hal ini menurut Munadjat Danusaputro ialah adanya fakta bahwa telah terjadi suatu peristiwa yang berakibat timbulnya kerugian bagi pihak lain. Dengan demikian maka unsur pokok yang diperlukan menurut Munadjat

¹³ Loc.cit.

¹⁴ Mas Achmad santosa, dkk.op.cit, hal 14

¹⁵ Rangkuti, Siti, Sundari, op.cit, hal. 301

¹⁶ Danusaputro,St.Munadjat, Hukum Lingkungan Buku V Sektoral Jilid 5, Binacipta, Bandung, hal.57

adalah peristiwa yang menimbulkan kerugian. Ia juga menyebutkan bahwa kewajiban memikul tanggung jawab atas kerugian yang terjadi timbul secara langsung dan seketika. Terkait dengan hal ini, Koesnadi Hardjasoemantri menyebutkan bahwa beban pembuktian merupakan salah satu faktor penting dalam doktrin tanggung jawab mutlak. Dengan berpegang pada salah satu kriteria tradisional yang menentukan beban pembuktian adalah pertimbangan yang menyatakan bahwa beban pembuktian seyogyanya diberikan kepada pihak yang mempunyai kemampuan terbesar untuk memberikan bukti tentang suatu hal maka ia berpendapat bahwa untuk kasus-kasus pencemaran dan pencemaran lingkungan oleh kegiatan industri, maka perusak atau pencemarah yang mempunyai kemampuan lebih besar untuk memberikan pembuktian.¹⁷ Hal ini berarti bahwa dalam prinsip *strict liability* dianut konsep pembuktian terbalik, di mana kewajiban untuk membuktikan berada di pihak tergugat bukan menjadi beban penggugat sebagaimana lazimnya dalam perkara perdata.

Rudiger Lummert, sebagaimana dikutip oleh Koesnadi Hardjasoemantri mengartikan konsep tanggung jawab mutlak terutama sebagai suatu kewajiban yang dihubungkan dengan ditimbulkannya kerusakan. Hal ini berarti bahwa *strict liability* tepat untuk diterapkan untuk kasus-kasus dibidang industri dan lingkungan. Munir Fuady berpendapat bahwa yang dimaksud dengan tanggung jawab mutlak adalah suatu

¹⁷ Koesnadi Hardjasoemantri, Hukum Tata Lingkungan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1990, hal. 359.

tanggung jawab hukum yang dibebankan kepada pelaku perbuatan melawan hukum tanpa melihat apakah yang bersangkutan dalam melakukan perbuatannya itu mempunyai unsur kesalahan ataupun tidak, dalam hal ini pelakunya dapat dimintakan tanggung jawab secara hukum, meskipun dalam melakukan perbuatannya itu dia tidak melakukannya dengan sengaja dan tidak pula mengandung unsur kelalaian, kurang hati-hatian, atau ketidakpatutan.¹⁸

1. Kriteria Penerapan Asas Strict Liability

Sebagaimana dikemukakan diatas hanya terhadap kegiatan tertentu dapat dikenakan *strict liability*. Tidak semua kegiatan yang menimbulkan kerugian kepada pihak lain maka serta merta prinsip *strict liability* harus diberlakukan. Diperlukan batasan-batasan mengenai ruang lingkup serta kriteria yang jelas agar prinsip ini dapat diberlakukan. Ramdan Andri¹⁹ menyebutkan pertimbangan untuk menentukan ruang lingkup *strict liability* ialah sebagai berikut:

1. tingkat risiko

Dalam hal ini risiko dianggap tinggi apabila tidak dapat dijangkau oleh upaya yang lazim menurut kemampuan teknologi yang telah ada.

¹⁸ Munir Fuady, Perbuatan Melawan Hukum, Pendekatan Kontemporer, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hal. 179

¹⁹ Jurnal Hukum Lingkungan, Tahun V No. 1 Agustus 1999, ICEL, Jakarta, hal.4-5

2. tingkat bahaya

Dalam hal ini bahaya dianggap sangat sulit untuk dicegah pada saat mulai terjadinya

3. tingkat kelayakan upaya pencegahan

Dalam hal ini penanggungjawab harus menunjukkan upaya maksimal untuk mencegah terjadinya akibat yang menimbulkan kerugian pada pihak lain

4. pertimbangan terhadap keseluruhan nilai kegiatannya

Dalam hal ini pertimbangan risiko dan manfaat kegiatan telah dilakukan secara memadai sehingga dapat diperkirakan bahwa keuntungan yang diperoleh akan lebih besar jika dibandingkan dengan ongkos-ongkos yang harus dikeluarkan untuk mencegah timbulnya bahaya.

Selanjutnya mengenai kriteria untuk menentukan apakah suatu kegiatan termasuk dalam kategori kegiatan berbahaya (*abnormally dangerous*) sehingga dapat diberlakukan prinsip *strict liability* terdapat beberapa faktor yang dapat dijadikan sebagai kriteria. Kriteria-kriteria tersebut berasal atau berkembang dalam sistem hukum Anglo Amerika yang bersumber pada putusan-putusan pengadilan. Kriteria-kriteria yang bersumber dari putusan pengadilan ini kemudian dikaji oleh pakar hukum yang kemudian dituangkan dalam apa yang disebut *The Restatement of Torts*²⁰ adalah sebagai berikut:

²⁰ Mas Achmad Santosa, dkk. Op.cit. hal.42-43.

1. Mengandung atau menimbulkan tingkat risiko bahaya yang tinggi baik terhadap manusia, tanah atau harta benda bergerak orang lain;
2. Potensi untuk terjadinya bahaya dari kegiatan yang dilakukan tersebut sangatlah tinggi;
3. Risiko sangatlah tidak mungkin dihilangkan walaupun kehati-hatian yang layak telah diusahakan;
4. Kegiatan yang dilakukan tersebut bukan merupakan kegiatan lazim;
5. Kegiatan tersebut memiliki sifat yang tidak sesuai dengan tempat atau lingkungan dimana kegiatan itu dilakukan;
6. Manfaat yang diperoleh masyarakat dari kegiatan tersebut lebih kecil dari pada sifat-sifat bahaya yang ditimbulkan.

Mengenai penerapan dari kriteria-kriteria diatas lebih lanjut Mas Achmad Santosa, dkk. menyebutkan bahwa adalah merupakan tugas pengadilan untuk menentukan apakah suatu kegiatan termasuk dalam kategori sangat berbahaya sehingga tunduk pada prinsip *strict liability*. Dalam hal ini maka semua kriteria sebagaimana disebutkan di atas mempunyai kedudukan dan peranan yang sama pentingnya. Walaupun demikian menurut Mas Achmad Santosa dkk., hal ini tidaklah berarti bahwa kriteria-kriteria tersebut merupakan syarat kumulatif, tetapi yang terpenting ialah apabila beberapa dari keenam

kriteria tersebut sudah terpenuhi maka *strict liability* telah dapat dipertimbangkan oleh hakim untuk diterapkan.

Senada dengan apa yang dikemukakan Mas Achmad Santosa, dkk., beberapa penulis lain seperti B. Harvey dan J. Marston serta A.J. Pannet mengemukakan beberapa kriteria dari apa yang disebut risiko luar biasa atau abnormal risiko sebagai berikut :²¹

1. operasional yang sangat berbahaya (*ultra hazardous operation*)
2. kegiatan operasional yang mengandung bahaya luar biasa terhadap orang (*extra ordinary risk to other involve such operation*);
3. operasional di luar batas kebiasaan;
4. aktivitas yang luar biasa bahayanya (*ultra hazardous activities*);
5. aktivitas di luar batas (*abnormal activities*);
6. aktivitas yang potensial sangat berbahaya (*potentially dangerous activities*).

Sedangkan *Council of Europe on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Enviromental*, mengkategorikan *dangerous activity* adalah sebagai berikut.²²

1. Kegiatan memproduksi, mengolah, menangani, menyimpan, menggunakan, membuang satu atau lebih bahan-bahan berbahaya atau setiap kegiatan yang berkaitan dengan bahan-bahan berbahaya.

²¹ M. Yahya Harahap, Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung 1997, hal. 32

²² Mas Achmad Santosa, dkk. Op.cit. hal.46-47

2. Kegiatan memproduksi, mengolah, menangani, menyimpan, menggunakan, menghancurkan, membuang, melepas atau kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan satu atau lebih:
 - a. organisme yang mengalami perubahan genetika yang penggunaannya mengandung risiko bermakna terhadap manusia, lingkungan hidup dan harta benda;
 - b. mikro organisme yang karena sifat-sifat dan kondisi-kondisinya jika dimanfaatkan mengandung risiko bermakna terhadap manusia, lingkungan hidup atau harta benda, misalnya mikroorganisme yang bersifat pathogenik atau yang menghasilkan toksin.
3. Kegiatan pengoperasian instalasi atau tempat pembakaran, pengolahan, penanganan atau pendaurulangan limbah dengan jumlah yang menimbulkan risiko bermakna terhadap manusia, lingkungan hidup dan harta benda seperti:
 - a. instalasi atau tempat pembuangan limbah gas cair dan padat dengan cara pembakaran di darat atau di laut;
 - b. instalasi atau tempat penghancuran limbah gas, cair dan padat dengan penguraian suplai oksigen;
 - c. instalasi pengolahan senyawa-senyawa limbah padat, cair dan gas dengan tenaga panas;
 - d. instalasi pengolahan limbah secara biologis, fisika dan kimiawi untuk tujuan daur ulang atau pembuangan;

- e. instalasi pencampuran sebelum dibawa ke tempat pembuangan tetap;
 - f. instalasi penempatan kembali sebelum dibawa ke tempat pembuangan tetap;
 - g. instalasi pengolahan limbah padat, cair dan gas untuk tujuan daur ulang dan penggunaan kembali;
4. Pengoperasian tempat pembuangan limbah yang bersifat tetap (*permanent deposit of wastes*)

2. Pengalaman di Negara Lain

Sebagaimana telah dikemukakan diatas bahwa sesungguhnya *strict liability* sebagai suatu prinsip tanggunggugat telah lama dikenal bahkan sejak masa hukum tradisional. Walaupun kemudian prinsip ini sempat ditinggalkan karena banyak negara (terutama yang menganut sistem *common law*) berpaling kepada prinsip *negligence*. Namun sebagaimana dikemukakan oleh Mas Achmad Santosa dkk., ternyata di akhir abad ke delapan belas berbagai negara mulai menganut doktrin ini walaupun dengan formulasi berbeda.²³ Perkembangan ini tidak terlepas dari terjadinya pergeseran atau perubahan konsep tanggunggugat dari konsep kesalahan ke arah konsep tentang risiko. Pergeseran tersebut didorong oleh perkembangan dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi yang mempengaruhi kemajuan di bidang

²³ Mas Achmad Santosa, dkk. Op.cit. hal. 18

industri dengan berbagai risiko yang ditimbulkan. Rudiger Lummert menyebutkan bahwa²⁴

With industrialization producing new and greater risk and complicated causal relationships, legal theory has moved away from the concept of fault and turned its attention to the concept of risk.

Perkembangan industrialisasi dengan risiko yang bertambah besar serta semakin rumit hubungan sebab akibat, maka teori hukum telah meninggalkan konsep kesalahan dan kembali berpaling ke konsep risiko.

Menurut Michel Faure dan Ton Hartlief, sebagaimana dikutip oleh Ramdan Andri²⁵, perkembangan ke arah pengakuan dan pemberlakuan *strict liability* di suatu negara dapat dilihat dalam produk perundang-undangan dan didalam putusan-putusan peradilan. Masuknya *strict liability* kedalam peraturan perundang-undangan suatu negara yang sebelumnya tidak mengakuinya sering kali dipengaruhi oleh perkembangan hukum lingkungan di dunia internasional. Jadi hukum lingkungan menjadi pioner implementasi prinsip *strict liability* di suatu negara. Hal ini dapat dipahami karena memang dunia industrialisasi merupakan ancaman atau mengandung risiko yang membahayakan lingkungan hidup. Dengan demikian

²⁴ Wijoyo, Suparto, Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Settlement of Enviromental Disputes), Airlangga University Press, Surabaya, 1999, hal.28

²⁵ Jurnal Hukum Lingkungan, Tahun V No. 1 Agustus 1999, ICEL, Jakarta, hal.4

dapat dimengerti apa yang dikemukakan oleh James E. Krier ²⁶

bahwa;

The doctrine of strict liability can be of great aid and comfort in enviromental litigation because many of the activities which experience has shown to be frequent causes of injury to the enviroment have been held to be ultrahazardous for purposes of application of a rule of liability without fault.

Jadi *strict liability* dapat memberikan bantuan yang sangat besar dalam penyelesaian kasus-kasus lingkungan melalui jalur pengadilan karena pengalaman menunjukan bahwa banyak kegiatan yang menimbulkan kerugian bagi lingkungan merupakan kegiatan berbahaya yang memerlukan pemberlakuan prinsip tanggungjawab tanpa kesalahan ini. Kasus-kasus lingkungan yang demikian sulit diselesaikan hanya berdasarkan konsep tanggunggugat dengan kesalahan karena terdapat kesulitan dalam pembuktian kesalahan tergugat serta mahalnya biaya yang harus ditanggung oleh penggugat.

Berikut ini akan dikemukakan implementasi prinsip *strict liability* di beberapa negara dengan mengacu pada peraturan perundangan maupun putusan-putusan pengadilan.

a. Inggris

Inggris merupakan sebuah negara yang menganut sistem hukum common law, dimana pengadilan memegang peranan yang sangat

²⁶ Wijoyo, Suparto, op.cit.hal. 28.

besar dalam perkembangan hukum. Di sini putusan-putusan pengadilan dalam penyelesaian kasus-kasus secara konkrit menjadi sumber hukum yang penting. Oleh karena itu maka untuk memahami pengalaman implementasi prinsip *strict liability* di Inggris sudah barang tentu harus memperhatikan putusan-putusan pengadilan pada kasus-kasus tertentu. Dalam hal ini maka salah satu putusan pengadilan yang sangat fenomenal, yaitu putusan terhadap kasus *Rylands vs. Fletcher* pada tahun 1868. Putusan ini disebut fenomena karena oleh banyak penulis/pakar disebut sebagai tonggak pemberlakuan prinsip *strict liability*. Selain kasus *Rylands v. Fletcher*, *strict liability* juga dapat dijumpai dalam berbagai peraturan perundangan di Inggris seperti dalam *Civil Aviation Act Tahun 1949*, *Nuclear Installations Act Tahun 1959* dan *Animal Act Tahun 1971*.

b. Amerika Serikat

Untuk menelusuri bagaimana Implementasi prinsip *strict liability* dalam hukum Anglo Amerika menurut Mas Achmad Santosa dkk., hal ini dapat dilakukan dengan memperhatikan dua sumber utama yaitu *The Restatement (second) of Torts* dan *Statutory laws*. *The Restatement of Torts* merupakan pendapat para pakar hukum yang bersumber dari putusan pengadilan terhadap kasus-kasus konkrit. Pendapat para pakar ini selanjutnya dijadikan acuan bagi

putusan-putusan pengadilan dalam kasus-kasus serupa. Bagian dari *The Restatement of Torts* mengenai *strict liability* terdapat dalam Pasal 519 yang berbunyi sebagai berikut:²⁷

- (1) *One who carries on an abnormally dangerous activity is subject to liability for harm to the person, land or chattels of another resulting from the activity; although he has exercised the utmost care to prevent harm.*
- (2) *The strict liability is limited to the kind of harm, the possibility of which makes the activity abnormally dangerous.*

Pasal ini mengatur tentang ruang lingkup pemberlakuan prinsip *strict liability*. Secara tegas dinyatakan bahwa seseorang yang telah melakukan kegiatan yang dikategorikan *abnormally dangerous*, maka ialah yang bertanggung jawab terhadap kerugian yang ditimbulkan kepada pihak lain, baik orang, tanah maupun benda bergerak milik orang lain. Pasal ini juga menegaskan bahwa kewajiban untuk bertanggung jawab tersebut tetap berlaku meskipun pelaku telah berusaha dengan sangat hati-hati untuk mencegah terjadinya kerugian tersebut. Dengan demikian jelas bahwa konsep *strict liability* yang berlaku di Amerika Serikat mengabaikan unsur kesalahan baik kesengajaan maupun ketidak hati-hatian atau kelalaian. Namun demikian pelaksanaannya sangatlah ketat dan dibatasi. Ayat 2 (dua) menegaskan bahwa hanya terhadap kerugian yang terjadi sebagai

²⁷ Mas Achmad santosa,dkk. Op.cit.hal.20

akibat *abnormally dangerous* yang dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan *strict liability*. Selain itu ditegaskan tentang kriteria yang harus diperhatikan dalam pemberlakuan *strict liability*. Pasal 520 the Restatement of Torts mengatur tentang kriteria kegiatan yang termasuk dalam kategori *abnormally dangerous* sebagai berikut:

- (a) *existence of a high degree of risk of some harm to the person, land or chattel of another*
- (b) *likelihood that the harm that results from it will be great;*
- (c) *inability to eliminate risk by the exercise of reasonable care;*
- (d) *extent to which the activity is not a matter of common usage;*
- (e) *inappropriateness of the activity to the place where it is carried on;*
- (f) *extent to which its value to the community is outweighed by its dangerous attributes.*²⁸

Sedangkan dalam *statutory laws*, *strict liability* tersebar dalam beberapa undang-undang yaitu :

1) Federal Water Pollution Control Act (FWPCA)

Pasal 311 dari undang-undang ini diakui sebagai pasal yang mengandung *strict liability*, walaupun istilah ini tidak ditemukan secara khusus dalam pasal tersebut. Bagian dari pasal tersebut yang diinterpretasikan sebagai *strict liability*

²⁸diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Mas Achmad Santosa dkk., sebagaimana telah kami sebutkan dalam uraian mengenai kriteria implementasi prinsip *strict liability* di atas.

sebagaimana dikutip oleh Mas Achmad Santosa dkk., sebagai berikut²⁹:

Except where an owner or operator can prove that a discharge was caused solely by:

- (a) an act of God*
- (b) an act of war*
- (c) negligence on the part of the United States Government, or*
- (d) an act or omission of a third party without regard to whether any such act or omission was or was not negligent, or any combination of foregoing clauses, such owner or operator of any vessel which oil or a hazardous substance is discharged...shall be liable...*

2) Trans Alaska Pipelines Authorization Act

Undang-undang ini menerapkan pendekatan sistem kompensasi tanggung jawab mutlak terhadap korban-korban yang muncul akibat kecelakaan yang dialirkan oleh Trans – Alaska Pipeline. *Strict liability* berlaku khusus dalam kondisi-kondisi dimana terjadi kerusakan dan jatuhnya korban.³⁰

c. Thailand

Pemberlakuan prinsip *strict liability* di Thailand terdapat dalam undang-undang lingkungan hidup negara tersebut yang dikenal dengan sebutan *Enhancement and Concervation of National Enviromental Quality Act*, tahun 1992.³¹ Mas Achmad Santosa dkk, dengan merujuk pada Pasal 96 dan 97 menyebutkan bahwa

²⁹ Mas Achmad Santosa, dkk. Op.cit.hal.21

³⁰ Ibid, hal.23

³¹ ibid hal. 25-26

pertanggungjawaban yang dikenal dalam undang-undang ini adalah *strict liability*. Beberapa bagian dari undang-undang tersebut sebagaimana dikutip Mas Achmad Santosa menyebutkan sebagai berikut:

Section 96 if leakage or contamination caused by or originated from any point source of pollution is the cause of death, bodily harm or health injury of any person or has caused damage in any manner to the property of any private person or of the state, the owner or possessor of such point source shall be liable to pay compensation or damage therefore, regardless of whether such leakage or contamination is the result of willful or negligent act of the owner or possessor thereof, except in case it can be proved that such pollution leakage or contamination is the result of :

- (1) Force majeure or war*
- (2) An act done in compliance with the order of government or State authorities;*
- (3) An act or omission of the person who sustains injury or damage, or of any third party who is directly or indirectly responsible for the leakage or contamination.*

Selain terakomodasi dalam hukum positif berbagai negara sebagaimana telah disebutkan, prinsip *strict liability* dapat ditemui dalam berbagai konvensi internasional yang kemudian diintegrasikan dalam hukum nasional berbagai negara termasuk Indonesia. Beberapa diantaranya adalah sebagai berikut:

a. Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy.

Konvensi tentang pertanggungjawaban pihak ketiga di bidang tenaga nuklir ditetapkan di Paris pada tanggal 29 Juli 1960. Ini merupakan konvensi pertama tentang pertanggungjawaban

terhadap risiko yang diakibatkan oleh penggunaan tenaga nuklir untuk kepentingan perdamaian. *Strict liability* diatur dalam Pasal 9 konvensi ini yang menyebutkan³² :

The operator shall not be liable for damage caused by a nuclear incident directly due to an act of armed conflict, hostilities, civil war, insurrection or, except in so far as legislation of the Contracting party in whose territory his nuclear installation is situated may provide to the contrary, a grave natural disaster of an exceptional character.

Mas Achmad Santosa dkk., berpendapat bahwa tidak ada kewajiban penggugat dalam konvensi ini untuk membuktikan adanya unsur kesalahan, maka pihak tergugat dalam hal ini operator instalasi nuklir, penanggung, penjamin keuangan, seketika bertanggungjawab atas kerugian yang terjadi sampai dengan jumlah maksimum yang ditetapkan dalam konvensi ini. Tergugat dikecualikan dari kewajiban untuk bertanggungjawab hanya sebatas pada hal-hal atau keadaan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 ini.

b. Convention on Civil Liability for Nuclear Damage

Konvensi tentang pertanggungjawaban sipil atas kerugian yang diakibatkan oleh nuklir ini ditetapkan pada tanggal 21 mei 1963 di Wina. Konvensi ini dimaksudkan untuk menetapkan standar minimum bagi peraturan perundangan nasional dalam memberikan perlindungan bagi pihak yang menderita kerugian

³² Ibid hal,31

sebagai akibat penggunaan tenaga nuklir dalam perdamaian. Pasal IV (1) dari konvensi Wina ini dinilai oleh Mas Achmad Santosa dkk., sebagai tidak lain dari prinsip *strict liability* walaupun pasal ini secara tegas menyebutkan bahwa tanggung jawab yang dianut dalam konvensi adalah *absolute liability*. Alasan yang digunakan Mas Achmad Santosa dkk., adalah :

- a. adanya alasan penghapus tanggung jawab (*defences*) dalam konvensi ini;
- b. penggunaan istilah *strict liability* dan *absolute liability* masih sering dipertukarkan walaupun pengertiannya sama, sehingga sebenarnya yang dimaksudkan dengan *absolute liability* dalam konvensi ini sebenarnya adalah *strict liability*.

Berikut ini disajikan beberapa bagian Pasal IV (1) konvensi Wina tersebut³³ :

- (1) *The liability of the operator for nuclear damage under this convention shall be absolute*
- (2) *If the operator proves that the nuclear damage resulted wholly or partly either from the gross negligence of the persons suffering the damage or from an act or omission of such persons done with intent to cause damage, the competent court may, if its law so provides, relieve the operator wholly or partly from his obligation to pay compensation in respect of the damage suffered by such persons.*

³³ *ibid*, hal.32

c. International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC)

Konvensi ini merupakan konvensi tentang pertanggungjawaban sipil atas kerugian akibat pencemaran minyak. Konvensi yang ditetapkan pada tanggal 29 Nopember 1969 di Brussels ini bertujuan agar dalam menetapkan landasan bagi korban pencemaran minyak untuk mendapatkan kompensasi dari pemilik kapal yang menyebabkan kerugian, terdapat keseragaman diantara negara-negara peserta konvensi. Pertanggungjawaban berdasarkan prinsip *strict liability* sesungguhnya tidak diatur secara tegas dalam konvensi ini, namun Pasal 3 konvensi ini sebagaimana dikemukakan oleh Mas Achmad Santosa dkk, dapat dipandang sebagai indikasi dianutnya prinsip ini. Beberapa bagian Pasal 3 konvensi sebagai berikut :

- 1. except as provided in paragraphs 2 and 3 of this article, the owners of a ship at the time of an incident, or where the the incident consist of a series of occurrences at the time of the first such occurrence, shall be liable for any pollution damage caused by oil which has escaped or been dischage from the ship as the a result of the incident.*

Ayat 1 dari Pasal 3 konvensi ini menentukan bahwa pemilik kapal pada saat terjadi sebuah insident atau kecelakaan bertanggungjawab atas polusi yang diakibatkan oleh kebocoran minyak dari kapal sebagai akibat dari terjadinya kecelakaan. Namun konvensi ini membebaskan pemilik kapal tersebut dari

kewajiban untuk bertanggungjawab terhadap kerugian yang terjadi apabila ia dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut diakibatkan oleh faktor-faktor pengecualian pertanggungjawaban (*defences*). Faktor-faktor yang menjadi alasan bebasnya tergugat dari tanggung jawab antara lain adalah *force majeure*, keadaan perang, *act of God*, tindakan pemerintah/penguasa dan sebagainya. Mengenai hal ini (*defences*), ayat 2 dari Pasal 3 konvensi ini menyatakan sebagai berikut³⁴:

1. *No liability for pollution damage shall attach to the owner if he proves that the damage :*
 - (a) *resulted from an act of war, hostilities, civil war, insurrection or a natural phenomenon of an exceptional, inevitable and irresistible character, or*
 - (b) *was wholly caused by an act or omission done with intent to cause damage by a third party, or*
 - (c) *was wholly caused by the negligence or other wrongful act of any Government or other authority responsible for the maintenance of lights or other navigational aids in the exercise of that function.*

Konvensi ini membebaskan pemilik kapal dari kewajiban untuk bertanggungjawab atas kerugian yang terjadi apabila ia dapat membuktikan bahwa kerugian yang terjadi merupakan akibat dari kesalahan pihak yang mengalami kerugian/tergugat. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan ayat 3 dari pasal yang menyebutkan bahwa:

³⁴ Ibid, hal. 34

3. *If the owner proves that the pollution damage resulted wholly or partially either from an act or omission done with intent to cause damage by the person who suffered the damage or from the negligence of that person, the owner may be exonerated wholly or partially from his liability to such person.*

Ayat 3 ini merupakan salah satu ciri dari *strict liability* yaitu pembuktian terbalik di mana beban pembuktian berada di pihak tergugat untuk membuktikan bahwa terjadinya suatu kerugian yang diderita korban/penggugat bukan merupakan akibat dari kesalahan tergugat. Dari uraian mengenai Pasal 3 konvensi ini sebagaimana dikemukakan diatas jelaslah bahwa walaupun tidak secara tegas menyebut istilah *strict liability* namun adanya beberapa unsur atau karakteristik prinsip *strict liability* menunjukkan bahwa konvensi ini menganut tanggungjawab mutlak atau *strict liability*.

d. Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment.

Konvensi tentang pertanggungjawaban sipil terhadap kerugian yang diakibatkan oleh kegiatan yang membahayakan lingkungan ini lebih dikenal dengan sebutan konvensi Lugano karena ditetapkan di Lugano pada tanggal 21 Juni 1993. Konvensi ini bertujuan untuk menjamin pemberian kompensasi yang layak terhadap kerugian yang ditimbulkan oleh kegiatan berbahaya didalam wilayah negara-negara peserta konvensi. Menurut Masa

Achmad Santosa, dkk., tanggungugat yang dianut dalam konvensi ini adalah *strict liability* dengan alasan pemaaf (*defences*). Jenis tanggungugat ini diatur dalam artikel 8 yang berjudul *exemptions*;

The operator shall not be liable under this convention for damage which he proves:

- (a) was caused by an act of war, hostilities, civil war, insurrection or a natural phenomenon of an exception, inevitable and irresistible character;*
- (b) was caused by an act done with the intent to cause damage by a third party, despite safety measures appropriate to the type of dangerous activity in question;*
- (c) resulted necessarily from compliance with a specific order or compulsory measure of a public authority;*
- (d) was caused by pollution at tolerable levels under local relevant circumstances; or*
- (e) was caused by a dangerous activity taken lawfully in the interests of the person who suffered the damage, whereby it was reasonable towards this persons to expose him to the risks of the dangerous activity.*

Sesungguhnya *strict liability* telah dikenal dalam hukum positif Indonesia sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Beberapa produk hukum berikut ini dikemukakan untuk menjelaskan hal tersebut :

1. Undang-Undang nomor 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Pasal 21 UULH dapat dipandang sebagai dasar hukum berlakunya prinsip *strict liability* di Indonesia pada saat itu.

Selengkapnya pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

"Dalam beberapa kegiatan yang menyangkut jenis sumber daya tertentu tanggung jawab timbul secara mutlak pada

perusak dan atau pencemar pada saat terjadinya kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang pengaturannya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan."

Pemberlakuan prinsip *strict liability* pada kasus-kasus lingkungan hidup harus dilakukan secara selektif yaitu hanya pada jenis kegiatan tertentu dan menyangkut sumber daya tertentu dan harus ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dipahami dari penjelasan Pasal 21 UULH yang menyebutkan sebagai berikut:

"Tanggung jawab mutlak dikenakan secara selektif atas kasus yang akan ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dapat menentukan jenis dan kategori kegiatan yang akan dikenakan oleh ketentuan termaksud."

Jadi nampak bahwa walaupun ada kesadaran bahwa prinsip ini diperlukan dalam penegakan hukum lingkungan sejalan dengan perkembangan dunia industri yang membawa dampak bagi lingkungan hidup ternyata pembuat undang-undang ini juga bersikap sangat berhati-hati dalam penerapannya. Koesnadi Hardjasoemantri menyebutkan bahwa penyusun UULH menyadari sepenuhnya bahwa asas tanggung jawab mutlak dengan pembalikan beban pembuktian tidak begitu saja dapat diterapkan. Oleh karena itu, maka kata-kata yang digunakan adalah " dalam beberapa kegiatan" dan menyangkut jenis sumber daya tertentu", yang penentuannya akan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, maka penerapan asas tanggung

jawab mutlak dilaksanakan secara bertahap, sesuai dengan perkembangan kebutuhan.³⁵ Kenyataan pada saat itu menunjukkan bahwa prinsip ini belum dapat dilaksanakan secara efektif. Hal ini antara lain disebabkan karena sampai dicabutnya UULH dan diganti dengan UUPLH, ternyata bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai jenis dan kategori kegiatan yang dapat dikenakan prinsip *strict liability* sebagaimana diamanatkan oleh UULH belum ditetapkan.

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 Tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (UUZEEI)

Pengaturan mengenai prinsip *strict liability* dalam undang-undang ini terutama berkaitan dengan pencemaran lingkungan laut serta perusakan sumber daya alam di wilayah zona ekonomi eksklusif Indonesia. Pasal 11 UUZEEI dapat dipandang sebagai dasar hukum pemberlakuan prinsip *strict liability*, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

- (1) Dengan tidak mengurangi ketentuan Pasal 8 dan dengan memperhatikan batas ganti rugi maksimum tertentu, barang siapa di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia menyebabkan terjadinya pencemaran lingkungan laut dan/atau perusakan sumber daya alam, memikul tanggung jawab mutlak dan membayar biaya rehabilitasi lingkungan laut dan/atau sumber daya alam tersebut dengan segera dan dalam jumlah yang memadai

³⁵ Koesnadi Hardjasoemantri, op.cit hal. 385.

- (2) Dikecualikan dari tanggung jawab mutlak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), jika yang bersangkutan dapat membuktikan bahwa pencemaran lingkungan laut dan/ atau merusak sumber daya alam tersebut terjadi karena :
- a. akibat dari suatu peristiwa alam yang berada di luar kemampuannya
 - b. kerusakan yang seluruhnya atau sebagian, disebabkan oleh perbuatan atau kelalaian pihak ketiga.
- (3) Bentuk, jenis dan besarnya kerugian yang timbul sebagai akibat pencemaran lingkungan laut dan/atau kerusakan sumber daya alam ditetapkan berdasarkan hasil penelitian ekologis.

3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran (UUK)

Dianutnya prinsip *strict liability* dalam UUK terutama berkaitan dengan kecelakaan nuklir yang berakibat timbulnya kerugian bagi pihak ketiga. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 28 yang menyebutkan bahwa :

“Pengusaha instalasi nuklir wajib bertanggungjawab atas kerugian nuklir yang diderita oleh pihak ketiga yang disebabkan oleh kecelakaan nuklir yang terjadi dalam instalasi tersebut”

Berbeda dengan UUZEI yang mengakomodasi alasan penghapus tanggung jawab (*defences*), maka UUK hanya mengenal tanggung gugat tunggal, yaitu pengusaha instalasi nuklir. Hal ini dapat dipahami dari penjelasan Pasal 28 yang menyebutkan bahwa pada prinsipnya dalam hal terjadinya kecelakaan nuklir, tanggung jawab hanya dibebankan kepada satu

pihak, yaitu pengusaha instalasi nuklir. Dengan demikian, tidak ada pihak lain yang dapat diminta pertanggungjawaban selain pengusaha instalasi nuklir itu. Dalam sistem tanggung jawab mutlak, untuk menerima ganti kerugian, pihak ketiga yang menderita kerugian nuklir tidak dibebani pembuktian ada atau tidaknya kesalahan pengusaha instalasi nuklir.

Namun demikian dalam pelaksanaan prinsip *strict liability* dalam UUK diperlukan salah satu syarat yang mirip dengan yang biasanya dikenal dalam sistem *liability based on fault* yaitu adanya hubungan sebab akibat antara kerugian yang diderita pihak ketiga dengan kecelakaan nuklir. Walaupun pembuktian ini tidak dimaksudkan untuk menentukan siapa yang harus bertanggungjawab mengganti kerugian yang diderita pihak ketiga. Hal ini dapat dilihat dari kelanjutan penjelasan Pasal 28 yang menyebutkan bahwa "untuk menghindari ganti kerugian jatuh kepada pihak yang tidak berhak, pihak ketiga cukup menunjukkan bukti yang sah bahwa kerugiannya diakibatkan oleh kecelakaan nuklir."

4. Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 1978 tentang Pengesahan International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage. Dengan diratifikasinya konvensi CLC maka prinsip-prinsip yang dianut konvensi internasional tersebut diterima dan berlaku sebagai prinsip-prinsip hukum positif Indonesia. Sebagaimana

dikemukakan di atas *strict liability* diatur dalam Pasal 3 paragraf 1 CLC, yang intinya menentukan bahwa pada saat terjadinya kecelakaan, termasuk kecelakaan yang terdiri dari kejadian berangkai maka pada saat kejadian pertama, maka kewajiban bertanggung gugat atas segala kerusakan yang ditimbulkan atau diakibatkan oleh pencemaran karena minyak yang lepas atau keluar dari kapal sebagai akibat kecelakaan yang terjadi, ada pada pemilik kapal. Jadi tanggung gugat itu muncul seketika pada saat terjadi kecelakaan atau pada kejadian pertama dari kejadian berangkai, tanpa perlu mempersoalkan apakah dalam hal ini pemilik kapal bersalah atau tidak.

C. Prinsip Tanggung gugat berdasarkan kesalahan

Prinsip tanggung gugat berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*) merupakan prinsip yang umum berlaku dalam hukum perdata. Prinsip tanggung gugat berdasarkan kesalahan menurut sejarahnya mulai dikenal pertama kali dalam kebudayaan Babilonia. Kemudian ia berkembang sampai masuk dalam hukum Romawi sebagaimana nampak dalam doktrin *lex aquilia*. *Lex Aquilia* menyatakan bahwa suatu kerugian yang diderita seseorang sebagai akibat kesalahan orang lain baik disengaja ataupun tidak maka berdasarkan hukum harus diberikan santunan bagi korban.³⁶ Doktrin *lex aquilia* selanjutnya dituangkan dalam

³⁶ Wiradipradja Saefullah, op.cit, hal, 21

hukum Romawi modern sebagaimana tercantum dalam pasal 1382 Code Napoleon tahun 1804 yang berbunyi :

Tout fait quelconque de l'homme qui causa a autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrive, a le reparer, artinya setiap perbuatan yang mengakibatkan kerugian kepada orang lain mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.³⁷

Pasal 1382 Code Napoleon ini kemudian di era kemerdekaan Negeri Belanda tercantum dalam Pasal 1401 Burgerlijk Wetboek (BW) kemudian menjadi Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia.

Prinsip tanggungugat berdasarkan kesalahan ini menyatakan bahwa seseorang baru dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum apabila ada unsur kesalahan yang dilakukannya. Unsur kesalahan memainkan peranan yang sangat penting untuk menentukan apakah seseorang dapat dimintakan pertanggungjawabannya atau tidak atas suatu perbuatan yang telah dilakukannya. Syarat kesalahan ini menurut Vollmer sebagaimana dikutip Moegni Djodirdjo dapat dibedakan menjadi kesalahan obyektif dan kesalahan subyektif.³⁸

Kesalahan obyektif berarti bahwa seharusnya seseorang itu melakukan suatu perbuatan yang lain dari pada yang telah dilakukannya serta mencegah akibat buruk dari perbuatannya tersebut. Sedangkan

³⁷ Soekotjo Hardiwinoto, op.cit, hal.187

³⁸ M.A. Moegni Djodirdjo, Perbuatan Melawan Hukum : Tanggungugat (Aansprakelijkheid) untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatan melawan hukum, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982, hal. 66.

kesalahan dalam arti subyektif berarti bahwa seseorang menyadari betul apa yang dilakukannya.

Beberapa pasal dalam kitab Undang-Undang Hukum Perdata dapat dijadikan dasar berlakunya tanggunggugat berdasarkan kesalahan adalah Pasal 1365, Pasal 1366 dan Pasal 1367.

Pasal 1365 KUHPerdata menyatakan bahwa :

Tiap perbuatan yang melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain. Mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

Pasal 1365 KUHPerdata memuat ketentuan pokok perbuatan melawan hukum dan mewajibkan pelaku perbuatan melawan hukum yang karena salahnya menimbulkan kerugian pada orang lain untuk memberikan ganti kerugian. Kewajiban ini merupakan kewajiban undang-undang.

Oleh karena kewajiban ini merupakan kewajiban undang-undang maka orang yang telah melakukan perbuatan melawan hukum harus bertanggungjawab untuk membayar ganti kerugian tersebut, bilamana pihak yang dirugikan menggugat pelaku perbuatan melawan hukum untuk mengganti kerugian tersebut.

Untuk berhasilnya gugatan ganti kerugian itu maka pelaku perbuatan harus memenuhi syarat-syarat yang terdapat di dalam Pasal 1365 KUHPerdata. Syarat-syarat yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Adanya perbuatan melawan hukum,

Undang-undang tidak memberikan pengertian tentang apa yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum. Sehingga menurut Moegni hal ini diserahkan kepada doktrin dan yurisprudensi. Ia

membedakan pengertian perbuatan melawan hukum kedalam pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian sempit perbuatan melawan hukum diartikan sebagai tiap perbuatan yang bertentangan dengan hak orang lain yang timbul karena undang-undang, atau tiap perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku. Dalam hal ini kewajiban si pelaku itu timbul karena kehendak undang-undang.³⁹ Konsekuensi dari pengertian dalam arti sempit ini ialah bahwa terhadap pelaku suatu perbuatan yang tidak bertentangan dengan ketentuan undang-undang tidak dapat dimintakan pertanggunggugat, sekalipun perbuatan tersebut ternyata menimbulkan kerugian pada pihak korban. Paham tentang perbuatan melawan hukum dalam arti sempit ini dianut oleh Hoge Raad sampai tahun 1919. Sedangkan dalam arti luas perbuatan melawan hukum dirumuskan sebagai suatu perbuatan atau kealpaan, yang atau bertentangan dengan hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku sendiri atau bertentangan baik dengan kesusilaan baik, maupun dengan sikap hati-hati yang harus diindahkan dalam pergaulan hidup terhadap orang lain atau benda.⁴⁰ Pengertian perbuatan melawan hukum dalam arti luas ini mulai dianut Hoge Raad pada tahun 1919 yaitu dengan munculnya Arrest 31 Januari 1919 dalam perkara Cohen melawan Lindenbaum. Putusan Hoge Raad ini dianggap sebagai tonggak sejarah dalam perkembangan tentang pengertian perbuatan melawan hukum. Dalam putusan ini disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan

³⁹ Ibid, hal.21

⁴⁰ Ibid, hal. 57-58

perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1401 BW (Pasal 1365 KUHPerdata) tidak hanya sebatas melanggar ketentuan undang-undang tetapi juga termasuk perbuatan melanggar kepatutan dalam masyarakat. Dengan demikian maka sejak tahun 1919 ini kriteria untuk menentukan suatu perbuatan melawan hukum mengacu pada pengertian secara luas, yang meliputi:

a. Perbuatan tersebut melanggar ketentuan undang-undang yang berlaku

b. Melanggar hak-hak orang lain

Rachmat Setiawan menyebutnya dengan melanggar hak subyektif yang oleh Meyers menunjuk kepada suatu hak yang diberikan oleh hukum kepada seseorang secara khusus untuk melindungi kepentingannya.⁴¹ Hak-hak subyektif ini antara lain adalah hak atas kebebasan, hak atas nama baik dan kehormatan, hak-hak yang berkaitan dengan harta kekayaan.

c. Perbuatan tersebut bertentangan dengan kesusilaan

d. Bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku

Kewajiban hukum diartikan sebagai kewajiban yang lahir karena ketentuan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis.

e. Bertentangan kepatutan dalam masyarakat.

Secara umum dapat dikatakan bahwa suatu perbuatan bertentangan dengan kepatutan dalam masyarakat apabila perbuatan tersebut merugikan orang lain tanpa kepentingan

⁴¹ Rachmat Setiawan, Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum, Alumni, Bandung, 1982, hal.17

yang layak atau suatu perbuatan yang tidak berfaedah dan berbahaya terhadap orang lain.⁴²

2. Adanya kesalahan,

Dengan adanya unsur kesalahan dalam Pasal 1365 berarti bahwa pelaku perbuatan melawan hukum hanyalah bertanggungugat atas kerugian yang ditimbulkannya apabila ada unsur kesalahan dalam dirinya dalam melaksanakan perbuatan tersebut. Setiawan⁴³ menyebutkan bahwa dengan syarat kesalahan dalam Pasal 1365 maka pembentuk undang-undang menyatakan bahwa pelaku perbuatan melawan hukum hanya bertanggungjawab untuk kerugian yang ditimbulkannya, apabila perbuatan dan kerugian tersebut dapat diperhitungkan kepadanya. Jadi syarat kesalahan mempunyai kaitan atau menimbulkan konsekuensi berupa kewajiban untuk bertanggungugat. Tanpa kesalahan maka orang tidak dapat dipertanggunggugatkan. Lebih lanjut Setiawan menegaskan bahwa kesalahan dipakai untuk menyatakan bahwa seseorang dinyatakan bertanggungjawab untuk akibat yang merugikan yang terjadi oleh perbuatannya yang salah.

Begitu pentingnya unsur kesalahan dalam perbuatan melawan hukum sehingga perlu dipahami batasan-batasan mengenai hal ini. Suatu perbuatan dianggap oleh hukum mengandung unsur kesalahan

⁴² Ibid, hal.21

⁴³ Ibid, hal 25

sehingga dapat dimintakan tanggung jawabnya secara hukum jika perbuatan itu mengandung unsur-unsur sebagai berikut :⁴⁴

a. Ada unsur kesengajaan

Unsur kesengajaan dianggap ada dalam suatu perbuatan apabila perbuatan itu dilakukan dengan kesadaran. Artinya bahwa pelaku menyadari akan perbuatan yang dilakukan termasuk konsekuensi-konsekuensi atau akibat yang timbul dari perbuatan yang dilakukan. Sehingga dapat dikatakan bahwa pelaku menyadari bentuk perbuatan yang ia lakukan dan bahwa bentuk perbuatan tersebut memang ia kehendaki. Selain bentuk perbuatan yang dikehendaki, pelaku juga menyadari akan akibat yang ditimbulkan apabila perbuatan itu ia lakukan. Akibat yang timbul dari perbuatannya memang ia kehendaki untuk terjadi. Akibat tersebut menjadi tujuan atau maksud perbuatannya.

b. Ada unsur kelalaian (*negligence, culpa*)

Kesalahan karena kelalaian atau kealpaan disebut juga sebagai kesalahan dalam arti sempit. Suatu perbuatan dikategorikan sebagai kelalaian apabila memenuhi unsur sebagai berikut:

- 1) Adanya suatu perbuatan atau tidak melakukan/mengabaikan suatu perbuatan yang seharusnya dilakukan;
- 2) Adanya suatu kewajiban kehati-hatian;
- 3) Tidak dijalankan kewajiban kehati-hatian tersebut;

⁴⁴ Munir Fuady, Perbuatan Melawan hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hal.13-83

- 4) Adanya kerugian bagi orang lain;
- 5) Adanya hubungan sebab akibat antara perbuatan atau tidak melakukan perbuatan dengan kerugian yang timbul⁴⁵.

Kedua unsur di atas merupakan syarat alternatif terwujudnya kesalahan. Apabila salah satu di antara keduanya terkandung dalam suatu perbuatan maka pelaku perbuatan tersebut dipandang melakukannya dengan kesalahan apabila tidak terdapat unsur berikutnya yaitu adanya alasan pemaaf.

c. Tidak ada alasan pemaaf (*rechtvaardigingsgrond*)

Beberapa kondisi yang dapat dipandang sebagai alasan pembeda adalah keadaan memaksa (*overmacht*), pembelaan terpaksa (*noodweer*), ketentuan undang-undang (*wettelijk voorschrift*) dan perintah jabatan (*wettelijk bevel*).

3. Adanya kerugian yang diderita orang lain;
4. Adanya hubungan sebab akibat (kausal) antara perbuatan dengan kerugian.

Suatu perbuatan yang telah memenuhi syarat-syarat tersebut maka kepada pelaku perbuatan melawan hukum dapat dipertanggungjawabkan untuk mengganti kerugian. Kewajiban untuk membayar ganti kerugian ini bukan kehendak para pihak melainkan undang-undang sendiri yang menghendaki pelaku perbuatan melawan hukum harus mengganti kerugian.

⁴⁵ Munir, Ibid, hal. 73

Kewajiban untuk membayar ganti kerugian atas kehendak undang-undang ini sebagaimana dijelaskan oleh van Dunne dan van der Burght⁴⁶, bahwa kewajiban ini mensyaratkan bahwa masyarakatlah yang menentukan isi dan ruang lingkup ketentuan mengenai ganti kerugian lewat alat-alat perlengkapannya yaitu pembuat undang-undang dan hakim.

Namun demikian, undang-undang hanya mewajibkan pelaku perbuatan melawan hukum untuk mengganti kerugian tetapi undang-undang sendiri tidak menjelaskan lebih lanjut tentang syarat-syarat tersebut maka pada gilirannya doktrin dan yurisprudensi yang menjelaskan syarat-syarat itu.

Adapun penjelasan yang diberikan oleh para sarjana terhadap syarat-syarat yang terdapat di dalam Pasal 1365 KUHPerdara yaitu syarat perbuatan dalam pasal tersebut tidak hanya perbuatan nyata dari si pelaku saja tetapi juga setiap perbuatan yang dapat dipandang melawan hukum dan menyebabkan kerugian sekalipun si pelaku tidak berbuat (pasif). Sedangkan terhadap melawan hukum yurisprudensi menganut pandangan sempit yaitu melawan hukum sama dengan melawan undang-undang maka terhadap pandangan sempit dari yurisprudensi tersebut timbul dua pandangan dari para sarjana yaitu pandangan yang sempit dan pandangan luas.

Pandangan sempit dari para sarjana terhadap melawan hukum mengatakan bahwa melawan hukum adalah sama dengan melawan

⁴⁶ Van Dunne dan Van der Burght, *Perbuatan Melawan Hukum*, diterjemahkan oleh Hapsoro Jayaningprang, Semarang, 1989, hal. 2

undang-undang, sedangkan pandangan luas menafsirkan melawan hukum tidak hanya melawan undang-undang saja, melainkan juga meliputi segala sesuatu yang ada di luar undang-undang.

Hoge Raad, dalam hal ini menganut pandangan yang sempit di dalam memberikan putusan-putusan yaitu melawan hukum sama dengan melawan undang-undang saja hingga tahun 1919 dengan munculnya kasus Lindenbaum Cohen yang diputuskan oleh Hoge Raad tanggal 31 Januari 1919.

Syarat kesalahan dimaksud oleh pembuat undang-undang untuk bertanggungjawab atas kerugian yang ditimbulkannya bilamana perbuatan yang merugikan tersebut dapat dipersalahkan kepadanya.

Untuk adanya tanggungjawab atas perbuatan melawan hukum hingga pelaku dapat dipertanggungjawabkan, perlu diteliti apakah kerugian yang timbul itu disebabkan oleh perbuatan melawan hukum atau kerugian yang timbul itu disebabkan oleh perbuatan melawan hukum atau kerugian tersebut sebagai akibat dari dilakukannya perbuatan melawan hukum.

Dengan keputusan Hoge Raad tahun 1919 maka penafsiran terhadap perbuatan melawan hukum telah diperluas. Perbuatan melawan hukum tidak hanya bertentangan dengan undang-undang saja tetapi juga bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku dan bertentangan dengan kepatutan di dalam pergaulan masyarakat terhadap orang lain atau barang orang lain.

Dengan adanya keputusan dari Hoge Raad tahun 1919 maka syarat-syarat melawan hukum telah diperluas. Untuk itu, kiranya perlu diperhatikan syarat-syarat perluasan tentang melawan hukum dari Hoge Raad setelah dikeluarkan Arrest Lindenbaum – Cohen tersebut. Adapun syarat - syarat perluasan yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. melanggar hak orang lain;
2. bertentangan dengan kewajiban hukum sendiri;
3. bertentangan dengan kesusilaan;
4. bertentangan dengan sikap berhati-hati dalam pergaulan masyarakat terhadap orang atau barang orang lain.

Ini berarti, bahwa perbuatan-perbuatan yang dipandang sebagai perbuatan tidak patut bukan sebagai perbuatan melawan hukum maka setelah tahun 1919 perbuatan-perbuatan tersebut dipandang sebagai perbuatan melawan hukum.

Sehubungan dengan perluasan syarat-syarat melawan hukum menurut Hoge Raad tersebut maka melawan hukum menurut pandangan van der Burght adalah berbuat sesuatu terhadap pribadi seseorang atau barang seseorang secara lain dari pada yang patut dalam lalu lintas hukum. Dan apabila seseorang melakukan perbuatan, serta menimbulkan kerugian pada orang lain maka ia telah melakukan perbuatan melawan hukum menurut Pasal 1365 KUHPerdara dan kepada pelaku perbuatan melawan hukum berkewajiban untuk membayar ganti kerugian berdasarkan pasal tersebut. Pasal 1365 KUHPerdara merupakan dasar umum perbuatan

melawan hukum, juga merupakan dasar adanya tanggunggugat pelaku. Di samping tanggunggugat pelaku yang diatur di dalam pasal tersebut, di dalam KUHPerdata tanggunggugat diatur juga di dalam Pasal 1366 KUHPerdata. Sebagaimana dirumuskan di dalam pasal tersebut sebagai berikut :

Setiap orang bertanggungjawab tidak hanya untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kesalahan atau kurang hati-hati.

Untuk itu, kiranya diperhatikan perbedaan dari kedua pasal tersebut. Adapun perbedaan antara Pasal 1365 KUHPerdata dan Pasal 1366 KUHPerdata yaitu Pasal 1365 KUHPerdata mengatur tentang perbuatan melawan hukum yang aktif. Sedangkan, Pasal 1366 KUHPerdata mengatur tentang perbuatan melawan hukum yang pasif.

Yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum yang aktif dari Pasal 1365 KUHPerdata yaitu si pelaku melakukan suatu perbuatan yang nyata. Sedangkan, yang diatur di dalam Pasal 1366 KUHPerdata yaitu si pelaku berbuat sesuatu yang disebabkan oleh kelalaian atau kurang hati-hati.

Dengan adanya arrest Hoge Raad tanggal 31 Januari 1919 maka perbuatan melawan hukum pasif yang diatur di dalam Pasal 1366 KUHPerdata telah tercakup di dalam penafsiran luas tentang perbuatan melawan hukum dari arrest Hoge Raad tanggal 31 Januari 1919 tersebut.

Sehubungan dengan itu, maka berbuat atau tidak berbuat dapat merupakan suatu perbuatan melawan hukum, jika perbuatan tersebut bertentangan dengan peraturan tertulis, bertentangan dengan kewajiban

hukum si pelaku dan bertentangan dengan sikap hati-hati di dalam pergaulan masyarakat terhadap orang atau barang orang lain.

Dengan demikian, seorang pelaku perbuatan melawan hukum bertanggungjawab untuk membayar ganti kerugian pada orang yang dirugikan. Kewajiban seperti ini diatur di dalam Pasal 1365 dan 1366 KUHPerdara.

Di samping tanggungjawab perorangan yang didasarkan pada perbuatan melawan hukum, di dalam KUHPerdara diatur juga tanggungjawab dari orang yang sama sekali tidak melakukan perbuatan melawan hukum. Tanggungjawab dari orang yang sama sekali tidak melakukan perbuatan melawan hukum, seperti antara lain orang tua atau wali bertanggungjawab terhadap kerugian yang ditimbulkan oleh anak-anak yang belum dewasa, majikan bertanggungjawab atas kerugian yang disebabkan oleh bawahannya di dalam melakukan pekerjaan.

Sebagaimana diatur di dalam Pasal 1367 KUHPerdara yang menyatakan :

Seorang tidak saja bertanggungjawab untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya sendiri tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan oleh barang-barang yang berada di bawah pengawasannya.

Dengan demikian, tanggungjawab dapat dibedakan menjadi tanggungjawab perorangan karena orang melakukan sendiri perbuatan yang melawan hukum dan tanggungjawab karena perbuatan orang lain yang melawan hukum atau tanggungjawab kualitatif.

Tanggungugat perorangan dan tanggungugat kualitatif sebagaimana dijelaskan oleh Schut bahwa tanggungugat perorangan yaitu tanggungugat karena orang itu melakukan sendiri perbuatan melawan hukum, sedangkan tanggungugat kualitatif yaitu tanggungugat dalam keadaan tertentu, misalnya sebagai orang tua bertanggungjawab terhadap anak-anak, majikan terhadap buruhnya, pemilik sebuah gedung. Selanjutnya, tanggungugat kualitatif dapat dikatakan bahwa bertanggungugat tanpa ada kesalahan atau dikatakan tanggungugat risiko⁴⁷.

Di dalam hukum dikenal subyek hukum lain selain manusia yaitu badan hukum. Badan hukum adalah organisasi atau kelompok manusia yang mempunyai tujuan tertentu yang dapat menyanggah hak dan kewajiban. Menurut R. Subekti, badan hukum adalah suatu badan atau perkumpulan yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan seperti seorang manusia, serta memiliki kekayaan sendiri, dapat digugat atau menggugat di depan hakim. Sedangkan menurut Wiryono Prodjodikoro, badan hukum yaitu badan yang disamping manusia perseorangan juga dianggap dapat bertindak dalam hukum dan mempunyai hak-hak, kewajiban-kewajiban dan perhubungan hukum terhadap orang lain atau badan lain⁴⁸. Oleh karena badan hukum oleh hukum dipandang sebagai subyek hukum maka badan hukum dapat

⁴⁷ Sebagaimana dikutip oleh Purwahid Patrik, pada pidato pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum UNDIP tahun 1990 dalam Soekotjo Hardiwinoto, op.cit, hal. 186-187

⁴⁸ Chidir Ali, Badan Hukum, Alumni, Bandung, 1991, hal.19-20.

bertindak dalam lalu lintas hukum, sebagai manusia dengan perantara alat perlengkapannya (organ-organnya). Tindakan dari alat-alat ini dalam melakukan kewajibannya sehari-hari mewakili badan hukum tersebut maka tindakan melawan hukum dari alat-alat ini dalam melakukan kewajibannya sehari-hari merupakan tindakan melawan hukum dari badan hukum.

Dalam kedudukannya sebagai badan hukum keperdataan maka badan hukum dapat melakukan bermacam-macam tindakan seperti yang dilakukan oleh perseorangan, yang kesemuanya didasarkan atas kepentingan yang bersumber pada hukum perdata maka bilamana terjadi sesuatu perbuatan dari anggota-anggota yang melawan hukum diberlakukan ketentuan Pasal 1367 KUHPerdata. Sebagaimana diketahui bahwa akibat dari suatu perbuatan melawan hukum itu menimbulkan kerugian bagi seseorang pada khususnya atau mengganggu ketenteraman si pelaku dipertanggungjawabkan atas perbuatannya.

Berbicara tentang tanggungjawab maka selain prinsip tanggungjawab berdasarkan kesalahan dan *strict liability* sebagaimana telah diuraikan di atas, dalam literatur sering ditemui juga apa yang disebut *absolute liability* dan *res ipsa loquitur*.

Istilah *absolute liability* untuk pertama kali digunakan oleh John Salmond pada tahun 1907 dalam bukunya yang berjudul *The Law of Torts*. Menurut John Salmond kasus *Rylands vs. Fletcher* adalah merupakan salah satu contoh terpenting mengenai *absolute liability* walaupun pendapat Salmond ini dibantah oleh penulis lain seperti W.H.

Winfield dan Fridman. Menurut keduanya keputusan pengadilan terhadap kasus *Rylands vs. Fletcher* lebih tepat dijadikan contoh dari apa yang disebut *Strict Liability*. Menurut Winfield banyaknya pengecualian yang menyebabkan tergugat bebas dari tanggung jawab menyebabkan ia mengkategorikan kasus ini sebagai penerapan *strict liability*. Demikian pula dengan Fridman yang mengatakan banyaknya pembatasan dalam pelaksanaannya, menyebabkan ia tidak mengkategorikan kasus ini ke dalam *absolute liability* tetapi *strict liability*⁴⁹. Memperhatikan alasan Winfield dan Fridman tersebut dapatlah dikatakan bahwa *absolute liability* merupakan suatu prinsip tanggung jawab penuh, tanpa pengecualian atau pembatasan-pembatasan. Hal ini dapat juga dipahami dari apa yang dikatakan oleh Mircea Mateesco seorang sarjana Perancis yang berpendapat bahwa dalam *absolute liability* tidak mungkin bagi tergugat untuk membebaskan diri dari tanggungjawabnya walaupun dalam hal *force majeure* maupun *contributory negligence of a third party* atau kerugian yang disebabkan oleh adanya kesalahan yang dilakukan oleh pihak ketiga⁵⁰. Jadi dalam *absolute liability* faktor-faktor yang biasanya menjadi alasan untuk membebaskan tergugat dari tanggung jawab (*usual defences*) tidak berlaku. Selain itu faktor hubungan kausal antara kerugian yang terjadi dengan orang yang bertanggungjawab (tergugat) tidak merupakan persyaratan. Berkaitan dengan pengertian *absolute liability*,

⁴⁹ Wiradipradja Saefullah, *Tanggung Jawab Pengangkut dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan nasional*, Liberty, Yogyakarta, 1989, hal. 36

⁵⁰ *Ibid*, hal 37

Komar Kantaatmadja menyebutkan bahwa hal ini mengandung dua pengertian yaitu:

Pengertian prosedural yaitu kewajiban untuk membuktikan adanya unsur kesalahan untuk dapat dipertanggungjawabkannya kerugian. pengertian materiel yaitu penuh dalam besarnya ganti rugi, yang mengandung pengertian bahwa pemberian ganti rugi harus sepenuhnya/tanpa batas tertinggi yang ditentukan terlebih dahulu⁵¹.

Sedangkan *Res Ipsa loquitur* merupakan salah satu jenis tanggung gugat dimana penggugat dibebaskan dari beban pembuktian.⁵² Doktrin ini dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *the thing speaks for itself* yang secara bebas diterjemahkan sebagai "benda tersebut yang berbicara". Munculnya doktrin ini dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa seringkali pembuktian dalam perkara perdata merupakan sesuatu yang tidak mudah. Menurut Munir Fuady, doktrin ini sebenarnya merupakan doktrin yang berkaitan dengan pembuktian dalam perkara perdata yang menentukan bahwa pihak yang menjadi korban dari suatu perbuatan melawan hukum yang berbentuk kelalaian dalam kasus-kasus tertentu tidak perlu membuktikan adanya unsur kelalaian dari pihak pelaku tetapi cukup dengan menunjukkan fakta yang terjadi dan menarik sendiri kesimpulan bahwa pihak pelaku kemungkinan besar melakukan perbuatan melawan hukum tersebut.⁵³ Berkaitan dengan tujuan

⁵¹ Kantaatmadja Komar, Ganti Rugi Internasional Pencemaran Minyak di Laut, Alumni, Bandung, 1981, hal. 9

⁵² Rangkuti, Siti Sundari, op.cit hal. 300

⁵³ Munir Fuady, Perbuatan Melawan Hukum, pendekatan kontemporer, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hal.100

diterapkannya Res Ipsa Loquitur Munir menyebutkan bahwa doktrin ini bertujuan mencapai keadilan, dimana pihak korban dari perbuatan melawan hukum dalam kasus-kasus tertentu sangat sulit dibuktikan adanya unsur kelalaian, apalagi jika bukti-bukti dari perbuatan tersebut cukup baik aksesnya kepada pelaku atau dalam kontrol pihak pelaku, tetapi sulit diakses oleh korban dan karenanya tidak adil jika pihak korban yang harus menanggung akibat dari perbuatan yang sebenarnya merupakan kelalaian dari pihak lain.

D. Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup

Secara hukum terdapat hubungan sebab akibat antara terjadinya sengketa lingkungan hidup dengan timbulnya pencemaran atau perusakan lingkungan hidup. Sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup menempatkan pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup sebagai *causa* atau penyebab terjadinya sengketa lingkungan hidup (Pasal 1 angka 19). Tanpa adanya fakta bahwa telah terjadi pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup maka secara yuridis tidak akan sengketa lingkungan hidup baik di pengadilan maupun melalui mediasi dan lain-lain. Bahkan ada yang berpendapat bahwa *causa* sengketa itu tidak hanya fakta telah terjadi pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup tetapi juga hal-hal yang berpotensi menimbulkan pencemaran dan perusakan lingkungan

hidup.⁵⁴ Pendapat ini muncul dari intepretasi terhadap rumusan Pasal 1 angka 19 UUPH khususnya bagian yang menyebutkan (... *adanya atau diduga adanya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup....*). Jadi pencemaran atau kerusakan lingkungan merupakan objek sengketa lingkungan hidup. Ia merupakan salah satu unsur pengertian otentik mengenai sengketa lingkungan hidup di Indonesia. Dengan demikian ketika berbicara tentang penyelesaian sengketa lingkungan hidup maka hal itu tidak lengkap apabila tidak hal yang menjadi kausanya tidak ikut dikaji. Sub bab ini akan mengungkapkan hal-hal berkaitan dengan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup.

Selain sebagai sumber bahan mentah bagi proses produksi maupun sebagai bahan konsumsi langsung lingkungan juga memiliki fungsi sebagai pengolah limbah secara alami (asimilator). Fungsi lingkungan sebagai asimilator menempatkan lingkungan sebagai pengolah limbah sehingga terjadi keseimbangan dalam ekosistem. Apabila keseimbangan ini tidak mampu dipelihara maka akan terjadi pencemaran terhadap lingkungan.

Meningkatnya kegiatan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan manusia berdampak pada menurunnya kemampuan lingkungan sebagai asimilator. Meningkatnya jumlah limbah yang harus ditampung oleh lingkungan yang tidak seimbang dengan kemampuan

⁵⁴ Suparto Wijoyo, op.cit. hal.6-7. Ia membedakan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup menjadi faktual-aktual dan potensial. Pencemaran dan atau kerusakan faktual aktual merupakan kejadian yang senyatanya terjadi sedangkan pencemaran dan atau kerusakan potensial diinterpretasikan dari kata "diduga adanya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup" dalam Pasal 1 angka 19 UUPH.

lingkungan untuk menampungnya⁵⁵ (daya tampung lingkungan) berakibat terjadinya pencemaran lingkungan. Jadi dapat dikatakan bahwa pencemaran merupakan kondisi yang diakibatkan oleh menurunnya kemampuan lingkungan itu sendiri untuk berperan sebagai pengolah limbah (asimilator). Persoalannya adalah dalam kondisi bagaimanakah dapat dikatakan bahwa telah terjadi pencemaran lingkungan hidup. Hal ini menjadi sangat penting karena ada konsekuensi hukum yang timbul dari kedudukan pencemaran sebagai objek sengketa lingkungan hidup. Tolok ukur atau kriteria apa yang diperlukan untuk memastikan hal tersebut⁵⁶.

Istilah pencemaran merupakan terjemahan dari istilah bahasa Inggris *pollution*, dan pertama kali digunakan pada Seminar Biologi II di Ciawi Bogor pada tahun 1970⁵⁷. Lebih lanjut disebutkan bahwa secara mendasar dalam kata pencemaran terkandung pengertian pengotoran (*contamination*), pemburukan (*deterioration*).

Pengotoran dan pemburukan terhadap sesuatu semakin lama akan kian menghancurkan apa yang dikotori atau diburukan, sehingga akhirnya dapat memusnahkan, setiap sasaran yang dikotorinya. Mengenai pengertian pencemaran beberapa penulis di bidang lingkungan

⁵⁵ Menurut Pasal 1 angka 8 UUPLH, daya tampung lingkungan hidup adalah kemampuan lingkungan hidup untuk menyerap zat, energi, dan/atau komponen lain yang masuk atau dimasukkan ke dalamnya.

⁵⁶ Harun M.Husein, menyebutkan bahwa untuk menentukan terjadinya pencemaran atau kerusakan lingkungan, kriteria yang harus digunakan ialah data dan informasi yang bersifat ilmiah, landasan sarana hukum yang menentukan terminologi pencemaran dan kerusakan serta ketentuan Baku Mutu Lingkungan. Jadi pencemaran atau kerusakan tidak dapat ditentukan hanya dengan memperhatikan faktor-faktor fisik saja tetapi diperlukan kriteria yang jelas dan pasti.

⁵⁷ Soedjono, Dirdjosisworo, Upaya Teknologi dan Penegakkan hukum Menghadapi Pencemaran Lingkungan Akibat Industri, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal.7

memberikan rumusan yang beragam. R.T.M. Sutamihardja merumuskan pencemaran sebagai "penambahan bermacam-macam bahan sebagai hasil dari aktivitas manusia ke lingkungan dan biasanya memberikan pengaruh yang berbahaya terhadap lingkungan itu."⁵⁸ Jadi menurut rumusan Sutamihardja ini nampak bahwa pencemaran itu merupakan produk manusia. Hanya kegiatan manusia yang dikategorikan sebagai pencemaran olehnya, sedangkan pencemaran sebagai akibat proses alami ternyata tidak diperhitungkan. Sedangkan Otto Soemarwoto bahwa pencemaran adalah adanya suatu organisme atau unsur lain dalam suatu sumber daya, misalnya air atau udara dalam kadar yang mengganggu peruntukan sumbernya itu. Kontaminasi atau pengotoran ialah perubahan kualitas sumber daya atau akibat tercampurnya dengan bahan lain tanpa mengganggu pertukaran.⁵⁹ Sementara itu Munadjat Danusaputra merumuskan pencemaran lingkungan sebagai suatu keadaan dalam mana suatu materi, energi dan atau informasi masuk atau dimasukkan di dalam lingkungan oleh kegiatan manusia dan/atau secara alami dalam batas-batas dasar atau kadar tertentu, hingga mengakibatkan terjadinya gangguan kerusakan dan atau penurunan mutu lingkungan, sampai lingkungan tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya, dilihat dari segi

⁵⁸ Abdurrahman, Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hal.97

⁵⁹ M. Arief Nurdu'a dan Nursyam B.Sudharsono, Hukum Lingkungan, Perundang-undangan serta berbagai masalah dalam penegakannya, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal.19.

kesehatan, kesejahteraan dan keselamatan hayati⁶⁰. Daud Silalahi⁶¹ menyebutkan bahwa pencemaran dapat diartikan sebagai bentuk *enviromental impairment*, adanya gangguan, perubahan, atau kerusakan bahkan adanya benda asing di dalamnya yang menyebabkan unsur lingkungan tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya (*reasonable function*). Lebih lanjut dikatakan bahwa setiap kegiatan manusia akan menambah materi atau energi pada lingkungan. Apabila materi atau energi itu membahayakan, atau mengancam kesehatan manusia, miliknya atau sumber daya, baik langsung maupun tidak, dikatakan terjadi pencemaran.

Pengertian otentik dari pencemaran tertuang dalam Pasal 1 angka 12 UUPLH yang menyebutkan :

Pencemaran Lingkungan hidup adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya.

Dari rumusan tersebut nampak bahwa undang-undang memberikan kepastian tentang kriteria terjadinya pencemaran lingkungan. Sebab untuk dapat dikatakan bahwa lingkungan hidup telah tercemar diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:

⁶⁰ Abdurrahman, op.cit. hal. 97-98.

⁶¹ Daud Silalahi, Hukum Lingkungan dalam sistem penegakan hukum lingkungan Indonesia, Alumni, Bandung, 1996, hal. 125

1. masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup.⁶²
2. masuknya obyek-obyek tersebut ke dalam lingkungan disebabkan oleh kegiatan manusia baik secara sengaja maupun tidak. Dalam hal ini apabila obyek-obyek tersebut masuk kedalam lingkungan secara alamiah atau karena perbuatan alam dan berakibat menurunnya kualitas lingkungan maka hal tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai pencemaran menurut pengertian secara yuridis. Dalam hal ini terjadi pergeseran atau perbedaan konsepsi dari UULH dan UUPLH. Dalam UULH sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 7, pencemaran lingkungan hidup yang terjadi sebagai akibat proses alam dikategorikan sebagai pencemaran dalam pengertian hukum.⁶³ Dimasukkannya proses alam dalam UULH sebagai penyebab pencemaran tidak berkaitan dengan subjek sengketa yang harus dimintakan tanggungjawabnya tetapi dimaksudkan sebagai penegasan kewajiban pemerintah dalam menanggulangi akibat yang ditimbulkan. Penjelasan Pasal 1 angka 7 UULH menyebutkan bahwa pencemaran lingkungan hidup oleh proses alam dimasukkan dalam perumusan mengingat bahwa

⁶² Harun M. Husein, op cit, hal. 175, menyebut obyek-obyek tersebut sebagai unsur asing yang menyebabkan perubahan ekosistem lingkungan yang berakibat merosotnya kualitas lingkungan, sehingga lingkungan tidak berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya, disini secara ekologis dikatakan bahwa lingkungan telah tercemar.

⁶³ Pasal 1 angka 7 UULH menyebutkan bahwa "Pencemaran lingkungan adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan atau komponen lain ke dalam lingkungan dan atau berubahnya tatanan lingkungan oleh kegiatan manusia atau oleh proses alam sehingga kualitas lingkungan turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya".

akibatnya perlu ditanggulangi. Penanggulangan ini merupakan kewajiban pemerintah.

3. turunnya kualitas lingkungan hidup sampai ke tingkat tertentu;
4. lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya. Salah satu fungsi utama lingkungan hidup adalah sebagai sumber bahan mentah yang dapat diolah menjadi barang jadi atau dapat langsung dikonsumsi oleh makhluk hidup.

Keempat unsur tersebut merupakan syarat kumulatif untuk menyatakan bahwa telah terjadi pencemaran lingkungan hidup dan dapat diancam sesuai dengan ketentuan UUPLH. Unsur pertama dan kedua merupakan penyebab yang berakibat pada lahirnya fakta pada unsur ketiga dan keempat. Sehingga yang dikategorikan pencemaran lingkungan hidup apabila ditemukan adanya fakta bahwa suatu lingkungan hidup tidak lagi berada pada kondisi standar untuk dapat berfungsi mendukung kehidupan makhluk hidup. Kondisi ini terjadi sebagai akibat dari perbuatan manusia dengan mengintervensi lingkungan hidup tersebut dengan unsur-unsur lain berupa makhluk hidup, zat-zat tertentu, energi maupun komponen lain. Jadi penekanan berada pada fakta bahwa lingkungan tidak dapat berfungsi sesuai peruntukannya (akibat).

Rumusan pengertian pencemaran menurut Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup ini sedikit berbeda dari Undang-undang nomor 4 Tahun 1982 terutama mengenai subyek penyebab masuknya obyek tertentu ke dalam lingkungan yang berakibat menurunnya kualitas

lingkungan. Pasal 1 butir 7 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 menyebutkan bahwa:

Pencemaran adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan atau komponen lain ke dalam lingkungan dan atau berubahnya tatanan lingkungan oleh kegiatan manusia atau oleh proses alam, sehingga kualitas lingkungan turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya.

Dari rumusan tersebut jelaslah bahwa terintervensinya lingkungan oleh obyek tertentu karena proses alam yang berakibat menurunnya kualitas lingkungan termasuk kategori pencemaran. Faktor proses alam ini kemudian dieleminir dan tidak diperhitungkan oleh UUPLH. Suparto Wijoyo menyebutkan bahwa tidak dimasukkannya proses alam dalam definisi pencemaran pada UUPLH disebabkan karena tidak mungkin meminta tanggungjawab atas proses alam ini⁶⁴. Jelaslah bahwa rumusan definisi pencemaran secara yuridis memiliki kaitan dengan tuntutan pertanggungjawaban terhadap pihak yang menyebabkan terjadinya pencemaran.

Berkaitan dengan rumusan pencemaran lingkungan hidup dalam Pasal 1 angka 7 UULH sebagaimana dikemukakan diatas Niniek Surparni menyebutkan bahwa terdapat beberapa pengertian didalamnya yaitu:⁶⁵

1. pencemaran lingkungan dalam dirinya selalu mengandung pengertian terjadinya penurunan kualitas lingkungan

⁶⁴ Suparto Wijoyo, Op.cit. hal.16

⁶⁵ Niniek Suparni, Pelestarian, Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal.125

2. pencemaran lingkungan selalu mengandung arti timbulnya akibat bahwa lingkungan kurang atau tidak berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya. Dalam hal ini pencemaran lingkungan hidup selalu berkaitan dengan peruntukan lingkungan (tata guna lingkungan)
3. pencemaran lingkungan dapat disebabkan oleh perbuatan manusia dan juga dapat disebabkan oleh proses alami walaupun tanggung jawab keduanya berbeda.
4. media pencemaran dapat dibedakan menjadi pencemaran tanah, pencemaran air (termasuk laut) dan pencemaran udara.

Secara ilmiah Otto Soemarwoto menyebutkan beberapa unsur yang harus dipenuhi untuk menyebut bahwa lingkungan telah tercemar yaitu.⁶⁶

1. kalau suatu zat, organisme atau unsur-unsur yang lain seperti gas, cahaya, energi telah tercampur ke dalam sumber daya/lingkungan tertentu;
2. hal tersebut menghalangi atau mengganggu fungsi atau peruntukkan daripada sumber daya/lingkungan tersebut.

Berkaitan dengan sebab-sebab terjadinya pencemaran secara ilmiah terdapat empat penyebab utama sebagaimana dikemukakan oleh Harun M. Husein, yaitu⁶⁷ :

1. pencemaran terjadi karena lebih besarnya kecepatan produksi suatu zat dari pada kecepatan penggunaannya atau degradasinya secara kimia fisik. Bahan sintesis yang dalam proses degradasi

⁶⁶ Harun M. Husein, op.cit hal.175

⁶⁷ Harun M. Husein, ibid.hal

pada lingkungan hidup sering berjalan lambat, karena bahan itu merupakan bahan asing.

2. proses biologi yang membentuk atau mengkonsentrasikan zat pencemar tertentu. Jenis-jenis mikroba dapat membentuk zat racun seperti asam bongkrek pada tahu bongkrek. Ikan yang dapat mengkonsentrasikan zat-zat polutan.

3. berdasarkan proses kimia non biologi

Proses ini dapat terjadi tanpa pengaruh langsung oleh manusia seperti pencemaran yang berasal dari gunung berapi, kebisingan pabrik atau kendaraan.

4. pencemaran yang terjadi karena kecelakaan, misalnya kecelakaan atau kebocoran tanker yang berakibat tumpahnya minyak ke perairan.

Mengenai perusakan lingkungan Pasal 1 butir 14 UUPH menyebutkan bahwa perusakan lingkungan hidup adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik dan/atau hayatinya yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan.

Rumusan ini menunjukkan setidaknya ada tiga unsur pokok dari kondisi yang disebut perusakan lingkungan yaitu :

1. Adanya suatu tindakan yang membawa perubahan terhadap sifat fisik dan atau hayati lingkungan.
2. Adanya hubungan baik langsung atau tidak langsung antara tindakan tersebut dengan perubahan sifat yang terjadi.

2. Adanya hubungan baik langsung atau tidak langsung antara tindakan tersebut dengan perubahan sifat yang terjadi.
3. Akibat dari perubahan sifat lingkungan tersebut maka lingkungan tidak lagi dapat berfungsi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan.

Dari uraian di atas nampak bahwa pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup merupakan perbuatan manusia yang dapat berakibat dipertanggungjawabkan pelakunya berdasarkan prinsip-prinsip tanggungjawab yang berlaku dalam hukum positif Indonesia. Sebagai *umbrella act* di bidang lingkungan hidup, UUPLH sebagai *umbrella act* di bidang lingkungan hidup tentunya mengatur prinsip tanggungjawab dalam sengketa lingkungan hidup. Kajian berikut akan medeskripsikan hal tersebut dari sisi pengaturan serta implementasinya dalam kasus konkrit.

B A B III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab tentang hasil penelitian ini akan diuraikan tentang bagaimana implementasi prinsip-prinsip tanggunggugat dalam penyelesaian sengketa lingkungan di Indonesia. Implementasi dalam hal ini mencakup pengaturan prinsip-prinsip tersebut dalam hukum lingkungan Indonesia terutama dalam Undang-Undang nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan hidup sebagai ^{Ac}umbrella law yang menjadi payung bagi ketentuan hukum lainnya yang mengatur masalah lingkungan hidup di Indonesia. Dalam pengertian ini akan diungkapkan bagaimana prinsip-prinsip tanggunggugat yang dikenal secara internasional dan berlaku baik dalam sistem hukum Eropa Kontinental maupun di negara-negara yang menganut sistem Anglo Saxon diakomodasi dalam Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam bagian ini akan nampak prinsip-prinsip tanggunggugat mana yang diterima dan dapat diberlakukan di Indonesia. Selain pengertian tersebut maka pembahasan dalam bab ini juga berkaitan dengan bagaimana penerapan prinsip-prinsip tanggunggugat yang telah menjadi norma dalam hukum positif Indonesia tersebut diterapkan terhadap penyelesaian sengketa lingkungan hidup secara konkrit. Pembahasan tentang hal ini diharapkan selain dapat mendeskripsikan segi-segi mekanisme pemberlakuan prinsip-prinsip tanggunggugat tersebut, juga diharapkan dapat mengkaji segi

efektivitasnya dalam penyelesaian kasus-kasus sengketa lingkungan hidup serta faktor-faktor yang sangat berpengaruh terhadap penerapannya. Pembahasan akan didahului dengan uraian mengenai pola penyelesaian sengketa lingkungan hidup berdasarkan ketentuan Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Hal ini perlu untuk melihat kemungkinan-kemungkinan implikasinya terhadap penerapan prinsip tanggungjawab.

A. Pola Penyelesaian Sengketa Lingkungan hidup Menurut UUPH

Secara umum sengketa dapat disebut sebagai suatu kondisi atau situasi konflik yang melibatkan dua pihak atau lebih dimana masing-masing pihak berusaha agar kepentingannya dimenangkan. Konflik atau sengketa terjadi karena ada pihak tertentu yang merasa bahwa kepentingannya terganggu atau telah dirusak oleh pihak lain, sehingga ia mengklaim agar kepentingannya dipulihkan oleh pihak yang telah menimbulkan gangguan atau merusaknya. Sehingga suatu situasi dapat dikategorikan sebagai situasi konflik atau sengketa sedikitnya ia harus mengandung dua unsur pokok, yaitu adanya suatu pelanggaran atas kepentingan orang lain dan adanya klaim atau tuntutan/gugatan. Jadi sengketa baru terjadi apabila pelanggaran yang dilakukan direspons atau mendapat reaksi dari pihak yang kepentingannya dirugikan berupa tuntutan/gugatan kepada pihak yang melakukan pelanggaran untuk memulihkan atau bertanggungjawab

atas terganggunya kepentingan tersebut. Dengan begitu maka kedudukan kedua belah pihak adalah saling berhadap-hadapan. Kedua unsur tersebut merupakan unsur yang bersifat kumulatif untuk timbulnya sengketa. Apabila hanya terjadi pelanggaran terhadap kepentingan pihak lain tanpa diikuti dengan tuntutan/gugatan maka kondisi seperti ini umumnya dipahami sebagai telah terjadi ketidakadilan. Hubungan konfliktual baru terjadi apabila ketidakadilan itu diberi artikulasi.¹ Artikulasi menempatkan para pihak yang bersengketa pada posisi saling berseberangan untuk mempertahankan kepentingannya. Jadi secara sederhana sengketa dapat diartikan sebagai perkara.

Sengketa lingkungan hidup mendapat perhatian yang cukup besar dalam UUPLH. Hal ini nampak dari pengaturannya dalam undang-undang tersebut. Selain dalam Pasal 1 angka 19 yang memberi definisi tentang sengketa lingkungan hidup, hal ini diatur secara khusus dalam bab VII yang berjudul Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup. Apabila dilihat dari jumlah pasal maka secara keseluruhan terdapat 10 pasal yang secara khusus mengatur mengenai penyelesaian sengketa lingkungan hidup yaitu dimulai dari Pasal 30 sampai dengan Pasal 39. Apabila dipersentasikan maka jumlah tersebut mencapai kurang lebih 19% dari keseluruhan isi

¹ Sunoto, dalam Pengaduan masyarakat dan Penyelesaian sengketa Lingkungan oleh Mas Achmad Santosa dan Sulaiman N. Sembiring, Jakarta, 1998, hal.31

UUPLH yang berjumlah 52 pasal. Selain hal-hal yang bersifat umum maka bab VII tersebut juga mengatur tentang hal-hal sebagai berikut:

1. penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan, yang diatur dalam Pasal 31, Pasal 32 dan Pasal 33;
2. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan yang terdiri dari :
 - a. Ganti rugi yaitu pada Pasal 34;
 - b. Tanggung jawab mutlak yang diatur dalam Pasal 35;
 - c. Daluwarsa untuk mengajukan gugatan diatur dalam
 - d. Pasal 36;
 - e. Hak masyarakat dan organisasi lingkungan hidup untuk mengajukan gugatan, diatur dalam Pasal 37, Pasal 38 dan Pasal 39.

Pengaturan sebagaimana diuraikan di atas sekaligus menunjukkan adanya dua pola penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang berlaku menurut undang-undang ini yaitu penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dan penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan.

1. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan

Dalam berbagai literatur Penyelesaian Sengketa di luar pengadilan dikenal juga dengan istilah penyelesaian sengketa secara alternatif. Dalam bahasa Inggris disebut *Alternative Dispute*

Resolution (ADR) atau ada juga yang menyebutnya dengan *Extrajudicial Settlement of Disputes*².

Di Indonesia cara penyelesaian sengketa demikian dikenal tidak saja dalam bidang lingkungan hidup tetapi juga dalam berbagai bidang yang lain seperti berikut :

- a. Di bidang perpajakan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1997 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Pajak memungkinkan sengketa pajak diselesaikan di luar pengadilan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP).
- b. Di bidang persaingan usaha, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat juga mengatur tentang penyelesaian sengketa melalui Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).
- c. Dalam bidang perlindungan konsumen, UU No.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dimungkinkan penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).
- d. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan merupakan bagian dari peningkatan pendayagunaan ketentuan

² Rangkuti, Siti Sundari, Hukum Lingkungan dan Kebijakan Nasional, Airlangga University Press, Surabaya, 2000, hal.290

hukum dalam menyelesaikan sengketa lingkungan hidup. Sehingga peran alternatif penyelesaian sengketa ini setara dengan penerapan ketentuan hukum administrasi, hukum perdata maupun hukum pidana. Penjelasan UUPH menyebutkan bahwa “peningkatan pendayagunaan berbagai ketentuan hukum baik hukum administrasi, hukum perdata maupun hukum pidana, dan usaha untuk mengefektifkan penyelesaian sengketa lingkungan hidup secara alternatif, yaitu penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan untuk mencapai kesepakatan antar pihak yang bersengketa.”

Sesungguhnya alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup telah dikenal dalam UULH yaitu melalui Tim Tripihak sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut:

Tata cara pengaduan oleh penderita, tata cara penelitian oleh tim tentang bentuk, jenis, dan besarnya kerugian serta tata cara penuntutan ganti kerugian diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan bahwa :

Bentuk dan jenis kerugian akibat kerusakan dan pencemaran akan menentukan besarnya kerugian. Penelitian tentang bentuk, jenis dan besarnya kerugian dilakukan oleh tim yang dibentuk oleh pemerintah. Penelitian meliputi bidang ekologi, medis, sosial budaya dan lain-lain yang diperlukan. Tim yang terdiri dari pihak penderita atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya, dan unsur pemerintah dibentuk untuk tiap-tiap kasus. Jika diperlukan dapat diangkat tenaga ahli untuk menjadi anggota tim. Bilamana tidak dapat tercapai

kata sepakat dalam batas waktu tertentu, maka penyelesaiannya dilakukan melalui pengadilan.

Dari ketentuan Pasal 20 ayat (2) serta penjelasannya nampaklah bahwa sengketa lingkungan sebagai akibat pencemaran dan perusakan lingkungan hidup diselesaikan oleh tim tripihak yang dibentuk oleh pemerintah. Keanggotaan tim tripihak terdiri dari pihak penderita atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya serta unsur pemerintah serta dimungkinkan terlibatnya tenaga ahli sebagai anggota tim apabila diperlukan. Sesungguhnya tim ini bertugas meneliti kerugian yang terjadi baik mengenai bentuk, jenis dan besarnya kerugian. Dalam melakukan tugasnya ini apabila tidak tercapai kata sepakat mengenai hal-hal tersebut maka penyelesaian sengketa selanjutnya dilakukan melalui pengadilan. Jadi berdasarkan UULH penyelesaian sengketa lingkungan hidup wajib dilakukan melalui tim tripihak yang dibentuk oleh pemerintah. Koesnadi menyebutkan bahwa pembentukan tripihak adalah mandatory, suatu keharusan. Kalau tripihak tidak mencapai kesepakatan, maka barulah diajukan ke Pengadilan Negeri³. Sehingga kurang tepat disebut sebagai suatu alternatif penyelesaian sengketa walaupun prosesnya berada di luar pengadilan. Sebab para pihak terikat pada tim yang dibentuk atas kehendak pemerintah bukan kehendak mereka sendiri. Dalam hal

³ Hardjasoemantri, Koesnadi, Hukum Tata Lingkungan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, hal. 377.

demikian, maka unsur kebebasan para pihak sebagai hak keperdataan kurang mendapat perhatian. Lebih lanjut Koesnadi menyebutkan bahwa dalam kenyataannya pembentukan tripihak ini serta penyelesaian kesepakatannya mengalami berbagai kesulitan, sehingga penyelesaian sengketa lingkungan tidak berjalan memuaskan⁴. Diabaikannya kebebasan memilih cara menyelesaikan sengketa sebagai hak keperdataan para pihak mungkin merupakan salah satu penyebab belum memuaskannya penyelesaian sengketa lingkungan berdasarkan UULH.

Persoalannya sekarang adalah bagaimana paradigma alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup menurut UUPLH. Apakah ada perbedaan yang signifikan dengan UULH. Untuk memahami hal ini perlu dicermati secara seksama ketentuan pasal-pasal yang mengatur hal tersebut. Pasal 30 ayat (1) menyebutkan bahwa :

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa

Berbeda dengan ketentuan UULH, maka secara tegas Pasal 30 ayat (1) UUPLH menyerahkan sepenuhnya kepada pihak yang bersengketa untuk melakukan pilihan secara sukarela. Tidak ada kewajiban untuk menempuh salah satu alternatif terlebih dahulu. Para pihak yang bersengketa dapat memilih wadah penyelesaian

⁴ Loc.cit.

sengketa lingkungan hidup yang dihadapi apakah melalui pengadilan atau di luar pengadilan. Namun demikian apabila telah dipilih alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan maka pihak yang bersengketa tidak secara bebas dapat mengalihkan penyelesaian sengketa tersebut melalui pengadilan. Hal ini tidak berarti bahwa apabila telah ditempuh cara penyelesaian di luar pengadilan maka tertutup kemungkinan untuk menempuh penyelesaian melalui pengadilan. Undang-undang masih memberi kesempatan dengan syarat-syarat tertentu sebagaimana disebutkan dalam ayat (3) yang berbunyi:

Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau para pihak yang bersengketa.

Dari ketentuan ini terlihat bahwa undang-undang lebih berorientasi pada hasil yang dicapai dari suatu proses yang telah ditempuh. Secara jelas disebutkan gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut (yaitu penyelesaian di luar pengadilan) dinyatakan tidak berhasil. Kata "hanya" dalam pasal tersebut berarti bahwa tidak ada syarat lain yang diperlukan untuk mengalihkan cara penyelesaian ke pengadilan kecuali upaya di luar pengadilan dinyatakan gagal atau tidak berhasil. Undang-undang juga menentukan bahwa yang memiliki kompetensi untuk menyatakan bahwa upaya di luar pengadilan itu tidak membuahkan

hasil adalah para pihak sendiri baik secara bersama atau hanya oleh salah satu pihak. Penjelasan ayat ini menyebutkan ketentuan ayat ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya putusan yang berbeda mengenai satu sengketa lingkungan hidup untuk menjamin kepastian hukum. Dengan demikian maka fakta bahwa telah terjadi kegagalan dalam perundingan di luar pengadilan menjadi kunci atau alasan pokok untuk mengajukan gugatan lagi melalui pengadilan. Untuk membuktikan kegagalan tersebut maka ia harus dinyatakan oleh salah satu pihak atau oleh para pihak secara bersama. Jadi "pernyataan" merupakan cara untuk membuktikan adanya fakta tentang kegagalan perundingan di luar pengadilan. Mengenai hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan, dalam Pasal 3 menyebutkan :

Dalam hal para pihak telah memilih upaya penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil secara tertulis oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa atau salah satu atau para pihak yang bersengketa menarik diri dari perundingan.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas dapat dirumuskan beberapa hal pokok sebagai berikut:

1. Bahwa penyelesaian sengketa lingkungan hidup berkaitan dengan perlindungan hak-hak privat para pihak karena itu undang-undang memberikan kebebasan bagi pihak-pihak yang

bersengketa untuk menentukan secara sukarela cara penyelesaiannya.

2. Kesepakatan yang dicapai para pihak melalui perundingan di luar pengadilan memiliki nilai yang sama dengan keputusan pengadilan bagi para pihak. Sehingga hanya ada satu putusan dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup yaitu yang dihasilkan melalui penyelesaian di luar pengadilan atau oleh putusan pengadilan. Hal inilah yang menjadi rasio lahirnya ketentuan bahwa gugatan melalui pengadilan setelah para pihak memilih alternatif penyelesaian sengketa hanya dapat dilakukan setelah upaya ini dinyatakan gagal oleh mereka baik secara bersama maupun oleh salah satu pihak.

3. bahwa fakta tentang kegagalan penyelesaian di luar pengadilan harus ditunjukkan melalui :

- a. pernyataan tertulis dari salah satu atau para pihak, atau
- b. salah satu pihak mengundurkan diri dari perundingan

Undang-undang tidak mengatur mengenai kriteria pengunduran diri, namun hal ini dapat dinyatakan terjadi apabila salah satu pihak atau para pihak secara nyata tidak menghadiri perundingan-perundingan yang telah disepakati atau secara tegas menyatakan mengundurkan diri dari proses perundingan sehingga dengan sendirinya upaya penyelesaian sengketa tidak berhasil.

a. Tujuan Penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Seperti telah diuraikan pada bab sebelumnya bahwa sengketa lingkungan hidup terjadi karena adanya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup oleh aktivitas manusia. Penyelesaian sengketa bertujuan meminta pertanggungjawaban pihak yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang membawa dampak merugikan pihak lain. Secara umum berdasarkan teori tanggungugat tradisional pertanggungjawaban tersebut baru dapat dimintakan apabila terdapat hubungan sebab akibat antara perbuatan pencemar dan atau merusak lingkungan dengan kerugian yang diderita pihak lain. Hubungan kausal ini merupakan salah satu unsur yang harus dibuktikan keberadaannya apabila sengketa diselesaikan melalui pengadilan. Timbul pertanyaan apakah hal ini tidak diperlukan apabila sengketa lingkungan hidup diselesaikan di luar pengadilan. Pasal 31 UUPH dapat dijadikan dasar hukum untuk mengkaji permasalahan ini. Selengkapnya pasal tersebut berbunyi:

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu guna menjamin tidak akan terjadinya atau terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup.

Penjelasan Pasal 31 berbunyi :

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui perundingan di luar pengadilan dilakukan secara sukarela oleh para pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang mengalami kerugian dan mengakibatkan kerugian, instansi pemerintah yang terkait dengan subyek yang disengketakan, serta dapat melibatkan pihak yang mempunyai kepedulian terhadap pengelolaan lingkungan hidup.

Dari isi Pasal 31 UUPH ini dapat ditarik beberapa hal pokok sebagai berikut:

1. Secara implisit penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan tidak mempersoalkan lagi apakah telah terjadi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Jadi obyek sengketa yaitu pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan secara faktual telah terjadi dan diakui oleh para pihak. Pasal ini juga tidak lagi mempersoalkan apakah kerugian yang diderita oleh salah satu pihak merupakan kesalahan pihak lain yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Jadi tidak perlu dibuktikan adanya hubungan kausal antara kerugian dengan kesalahan pihak yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa aspek pembuktian tidak relevan dalam penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan.

2. Sasaran/tujuan penyelesaian sengketa di luar pengadilan adalah mencapai kesepakatan mengenai :
 - a. bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau
 - b. tindakan tertentu sebagai jaminan agar dampak negatif terhadap lingkungan tidak terulang lagi.

Apabila kedua belah pihak yang bersengketa memilih menyelesaikan sengketa di luar pengadilan berarti bahwa ada pengakuan dari pihak yang mengakibatkan terjadinya kerugian tentang hal yang diuraikan dalam angka 1 di atas. Jadi sebenarnya proses di luar pengadilan hanyalah untuk menentukan bagaimana tanggung jawabnya saja baik bentuk maupun besarnya. Hal ini berkaitan dengan kerugian yang diderita oleh manusia. Sedangkan tindakan tertentu sebagaimana dimaksud dalam angka 2 huruf b di atas berkaitan dengan akibat yang secara langsung menimpa lingkungan hidup itu sendiri. Jadi obyek kesepakatan dapat bersifat alternatif maupun kumulatif.

Sebagai contoh konkrit berkaitan dengan obyek kesepakatan dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan berikut ini disampaikan pokok tuntutan masyarakat Mangunharjo terhadap PT. Kayu Lapis Indonesia, dalam kasus perusakan tambak dan Pantai Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu Kota Semarang.

Tuntutan Masyarakat Mangunhardjo tersebut adalah sebagai berikut:

1. PT. Kayu Lapis Indonesia (KLI) harus memberi ganti kerugian atas penghasilan masa lalu terhadap 16 orang korban, yang hilang (untuk sementara) sejak tahun 1990 hingga pertengahan tahun 2000. Ganti kerugian tersebut sebesar Rp. 5.896.169.243,- (lima milyar delapan ratus sembilan puluh enam juta seratus enam puluh sembilan ribu dua ratus empat puluh tiga rupiah);
2. PT.Kayu Lapis Indonesia harus merealisasikan (mengganti) tambak-tambak yang telah hilang menjadi laut seluas 96.973 m² akibat perilaku merusak dari PT.KLI. Tambak tersebut diganti dengan penghargaan per meter persegi sebesar Rp. 10.000,- sesuai dengan harga pasaran saat itu. Total tuntutan warga untuk penggantian tambak adalah sebesar Rp. 969.730.000,- (sembilan ratus enam puluh sembilan juta tujuh ratus tiga puluh ribu rupiah);
3. PT. Kayu Lapis Indonesia harus menghilangkan dampak dari reklamasi pantai dan pembelokan sungai Wakak;
4. PT. Kayu Lapis Indonesia harus melakukan perbaikan atas tambak-tambak yang selama ini rusak karena tidak adanya pantai sebagai penahan gelombang laut dan rob;

5. PT. Kayu Lapis Indonesia wajib membuat sabuk pantai untuk menahan gelombang laut serta melakukan pengerukan secara berkala muara sungai yang tersumbat oleh pasir;
6. PT. Kayu Lapis Indonesia tidak membuang limbah padat maupun cair ke laut.

Keenam butir tuntutan masyarakat Mangunhardjo tersebut merupakan obyek perundingan untuk mencapai kesepakatan dengan PT. Kayu Lapis Indonesia. Walaupun belum tercapai kesepakatan namun dikemukakan sebagai contoh untuk menjelaskan implementasi Pasal 31 UUPH, sebagai berikut:

1. Obyek kesepakatan yang diajukan oleh masyarakat Mangunharjo dalam perundingan dengan PT. KLI bersifat kumulatif yaitu berupa tuntutan ganti kerugian maupun permintaan agar PT. KLI melakukan tindakan tertentu untuk menjamin tidak terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan.
2. Terdapat 2 (dua) bentuk tuntutan ganti kerugian yang diajukan pihak masyarakat Mangunharjo yaitu dalam bentuk uang dan rehabilitasi tambak milik masyarakat.
3. Bentuk tindakan tertentu sebagai upaya preventif terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan adalah

berupa pembuatan sabuk pantai penahan gelombang, pengerukan muara pantai dan tidak membuang limbah baik padat maupun cair ke laut. Penjelasan Pasal 31 UUPLH menyebutkan bahwa tindakan tertentu dimaksudkan sebagai upaya memulihkan fungsi lingkungan hidup dengan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Hal ini dapat berupa tindakan penyelamatan, penanggulangan ataupun pemulihan lingkungan termasuk mencegah terjadinya kejadian yang sama di kemudian hari.

b. Cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan ternyata dapat dilakukan secara mandiri secara langsung oleh para pihak maupun dengan menggunakan sarana lain berupa jasa pihak ketiga. Hal ini diamanatkan oleh Pasal 32 UUPLH yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

Dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 dapat digunakan jasa pihak ketiga, baik yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan maupun yang memiliki kewenangan mengambil keputusan, untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan hidup.

Dari ketentuan Pasal 31 UUPH ini dapat ditarik beberapa hal pokok yang berkaitan dengan cara penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan sebagai berikut:

1. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan dapat dilakukan secara mandiri yaitu berupa perundingan oleh para pihak secara langsung, dalam hal ini termasuk kuasa hukum masing-masing. Bentuk seperti ini dalam literatur lazimnya disebut sebagai negosiasi. L.Susskind dan Denies Madigen⁵ menyebut negosiasi sebagai penyelesaian sengketa melalui perundingan langsung antara para pihak yang bersengketa guna mencari atau menemukan bentuk-bentuk penyelesaian yang dapat diterima pihak-pihak yang bersangkutan. Suparto Wijoyo mengatakan bahwa dalam negosiasi para pihak yang bersengketa berunding secara langsung, kadang-kadang didampingi pengacara masing-masing tanpa perantaraan pihak ketiga dalam menentukan kata akhir penyelesaian sengketa. Penyelesaian sepenuhnya dikontrol oleh para pihak sendiri.

Dimungkinkannya penyelesaian sengketa dengan bantuan pihak ketiga. Pihak ketiga dalam hal ini haruslah

⁵ Suparto Wijoyo, op.cit, hal,96

berkedudukan netral, tidak memihak atau merupakan bagian dari salah satu pihak. Pihak ketiga dimaksudkan untuk membantu kelancaran penyelesaian sengketa. Bantuan pihak ketiga ditujukan kepada proses perundingan di luar pengadilan, tidak ditujukan untuk kepentingan pihak tertentu. Penjelasan Pasal 32 menyebutkan bahwa pihak ketiga netral ini berfungsi sebagai pihak yang memfasilitasi para pihak yang berkepentingan sehingga dapat dicapai kesepakatan. Untuk dapat memfasilitasi perundingan maka pihak ketiga netral ini harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Disetujui oleh para pihak yang bersengketa;
- b. Tidak memiliki hubungan keluarga dan/atau hubungan kerja dengan salah satu pihak yang bersengketa;
- c. Memiliki ketrampilan untuk melakukan perundingan atau penengahan;
- d. Tidak memiliki kepentingan terhadap proses perundingan maupun hasilnya.

Pihak ketiga netral yang digunakan jasanya dalam penyelesaian sengketa terdiri dari :

- a. Pihak ketiga netral yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan;
- b. Pihak ketiga netral yang memiliki kewenangan mengambil keputusan.

Pihak ketiga netral yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan dikenal dalam berbagai literatur, khususnya mengenai hukum lingkungan dengan sebutan mediasi atau konsiliasi.⁶ Mediasi merupakan upaya penyelesaian sengketa (lingkungan) melalui perundingan dengan bantuan pihak ketiga netral (mediator) guna mencari bentuk penyelesaian sengketa yang dapat disepakati para pihak. Peran mediator (pihak ketiga netral) dalam mediasi adalah memberikan bantuan substantif maupun prosedural kepada para pihak yang bersengketa. Tetapi ia tidak memiliki kewenangan untuk menerapkan suatu bentuk penyelesaian atau memutuskan sesuatu mengenai obyek sengketa. Pada dasarnya mediasi adalah negosiasi yang melibatkan pihak penengah (mediator) yang netral dan tidak memihak serta dapat menolong para pihak untuk melakukan tawar-menawar secara seimbang. Apabila dikaitkan dengan kriteria/persyaratan bagi pihak ketiga netral sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 32 UUPH sebagaimana telah dikemukakan di atas maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan pihak ketiga netral yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan adalah mediator. Dengan demikian maka salah satu cara

⁶ Suparto Wijoyo, op.cit, hal. 117-118

penyelesaian sengketa di luar pengadilan menurut UUPLH adalah melalui proses mediasi.

Sedangkan mengenai pihak ketiga netral yang memiliki kewenangan mengambil keputusan tidak lain adalah arbiter.

Hal ini secara jelas telah dinyatakan dalam penjelasan Pasal 32 bagian b, yang selengkapnya berbunyi :

Pihak ketiga netral yang memiliki kewenangan mengambil keputusan berfungsi sebagai arbiter, dan semua putusan arbitrase bersifat tetap dan mengikat para pihak yang bersengketa.

Hal ini dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Luar Pengadilan yang menyebutkan bahwa arbiter adalah seorang atau lebih yang dipilih oleh para pihak yang bersengketa untuk memberikan putusan mengenai sengketa lingkungan hidup yang diserahkan penyelesaiannya melalui arbitrase. Berdasarkan ketentuan ini maka proses penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui proses arbitrase dengan sendirinya mengikuti ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

c. Lembaga Penyedia Jasa Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan hidup memberi kemungkinan bagi terlibatnya pihak ketiga netral dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan. Hal ini merupakan konsekuensi adanya pengakuan terhadap hak perdata dari para pihak yang bersengketa. Kehadiran pihak ketiga dimaksudkan untuk membantu para pihak dalam melakukan perundingan menuju tercapainya kesepakatan. Menyadari akan pentingnya peranan pihak ketiga ini maka pembentuk undang-undang merasa perlu memberi landasan hukum untuk tumbuh dan berkembangnya lembaga-lembaga penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan hidup. Pasal 33 UUPH merupakan dasar hukum keberadaan lembaga penyedia jasa ini. Ayat (1) pasal tersebut berbunyi:

Pemerintah dan/atau masyarakat dapat membentuk lembaga penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak.

Ketentuan pasal ini mengisyaratkan bahwa pembentukan Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup tidak menjadi monopoli masyarakat atau pemerintah. Lembaga ini dapat

dibentuk secara sepihak baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat. Tetapi dapat juga merupakan lembaga yang dibentuk bersama oleh pemerintah dan masyarakat.

Prinsip lain yang diisyaratkan oleh pasal ini ialah bahwa dalam memberikan pelayanannya lembaga ini harus bersifat bebas dan tidak memihak kepada pihak tertentu. Untuk mampu mewujudkan hal ini maka lembaga penyedia jasa harus memiliki sikap profesionalisme yang tinggi. Untuk mewujudkan prinsip ini maka Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup menetapkan syarat-syarat untuk menjadi anggota Lembaga penyedia Jasa sebagai berikut:

1. cakap melakukan tindakan hukum;
2. berumur paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun untuk arbiter dan paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk mediator atau pihak ketiga lainnya;
3. memiliki pengalaman serta menguasai secara aktif bidang lingkungan hidup paling sedikit 5 (lima) tahun untuk mediator atau pihak ketiga lainnya;
4. memiliki ketrampilan untuk melakukan perundingan atau penengahan;

5. tidak ada keberatan dari masyarakat, khusus untuk menjadi anggota lembaga penyedia jasa yang dibentuk oleh pemerintah.

2. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Pengadilan

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan bertujuan mendapatkan putusan hakim mengenai obyek sengketa beserta konsekuensinya. Obyek sengketa lingkungan hidup adalah timbulnya kerugian yang diderita pihak penggugat sebagai akibat dari terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukan oleh pihak tergugat. Putusan hakim diharapkan menjadi akhir dari perselisihan antara para pihak yang bersengketa. Hal ini berbeda dengan penyelesaian sengketa secara alternatif dimana akhir dari perselisihan para pihak tergantung pada kesepakatan para pihak sendiri atau pada putusan yang diambil oleh arbiter.

a. Tata cara pengajuan gugatan

Untuk mendapatkan putusan hakim maka pihak penggugat harus mengajukan gugatan ke pengadilan. Dasar hukum pengajuan gugatan ini terdapat dalam Pasal 34 UUPH yang berbunyi :

- (1) Setiap perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran tindakan tertentu. dan/atau perusakan

lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup, mewajibkan penanggung jawab usaha dan atau kegiatan untuk membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu

- (2) Selain pembebanan untuk melakukan tindakan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hakim dapat menetapkan pembayaran uang paksa atas setiap hari keterlambatan penyelesaian tindakan tertentu tersebut.

Mengenai tata cara penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan Pasal 39 UUPLH menyebutkan :

Tata cara pengajuan gugatan dalam masalah lingkungan hidup oleh orang, masyarakat, dan/atau organisasi lingkungan hidup mengacu pada Hukum Acara Perdata yang berlaku.

Berdasarkan ketentuan ini maka penegakan terhadap ketentuan-ketentuan dalam UUPLH sebagai hukum lingkungan materil melalui proses pengadilan mengacu pada hukum acara perdata yang berlaku saat ini di Indonesia. Sampai saat ini Indonesia belum terdapat kodifikasi terhadap peraturan perundangan mengenai hukum acara perdata. Ketentuan-ketentuan tersebut tersebar dalam berbagai peraturan perundangan baik peninggalan Belanda maupun produk nasional. Beberapa peraturan perundangan tersebut antara lain adalah :

- a. Het Herziene Indonesisch Reglement StaatsBlad 1941 Nomor 44 atau Reglement Indonesia yang diperbaharui.

Reglement ini memuat ketentuan-ketentuan hukum acara perdata yang berlaku di wilayah Jawa dan Madura;

- b. Rechtsreglement voor Buitengewesten StaatBlad 1927 Nomor 227, yang memuat ketentuan-ketentuan hukum acara perdata untuk wilayah luar Jawa dan Madura;
- c. Buku IV Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang mengatur mengenai pembuktian dan kedaluwarsa;
- d. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- e. Dalam Undang-Undang ini terdapat ketentuan-ketentuan acara bagi Mahkamah Agung antara lain meliputi pemeriksaan kasasi, pemeriksaan sengketa tentang kewenangan mengadili, pemeriksaan peninjauan kembali terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- f. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.

Undang-Undang ini selain mengatur susunan dan kekuasaan pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, juga mengatur mengenai hukum acara (termasuk acara perdata) yang berlaku dalam lingkungan peradilan umum.

1) Class Action

Dalam penegakan hukum keperdataan, UUPLH juga mengatur tentang prosedur pengajuan gugatan secara *class actions*. Prosedur ini memberikan peluang bagi penggugat yang jumlahnya sedikit (satu atau dua orang) untuk tidak hanya saja memperjuangkan kepentingan hak keperdataan penggugat itu sendiri, tetapi orang-orang lainnya yang memiliki kesamaan fakta hukum maupun tuntutan, yang jumlahnya sangat banyak. Orang-orang lainnya yang berjumlah besar ini tidak menghadiri persidangan atau tidak perlu tampil sebagai penggugat secara formal. *Class action* ini digunakan untuk gugatan perdata di mana pihak yang dirugikan berjumlah sangat besar (masal) sehingga gugatan individual apabila diajukan satu persatu sangatlah tidak praktis. Tidak praktis bagi pihak yang dirugikan, pihak tergugat, maupun pihak pengadilan. Dasar hukum *class action* terdapat dalam Pasal 37 ayat (1) UUPLH yang berbunyi sebagai berikut:

Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan/atau melaporkan ke penegak hukum mengenai berbagai masalah lingkungan hidup yang merugikan perikehidupan masyarakat

Mengenai makna dan syarat-syarat *class action* dalam sengketa lingkungan hidup penjelasan Pasal 37 ayat (1) menyebutkan :

Yang dimaksud dengan hak mengajukan gugatan perwakilan pada ayat ini adalah hak kelompok kecil masyarakat untuk bertindak mewakili masyarakat dalam jumlah besar yang dirugikan atas dasar kesamaan permasalahan, fakta hukum, dan tuntutan yang ditimbulkan karena pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Intisari Pasal 37 tidak hanya mengatur mengenai *class action* tetapi juga mengenai hak masyarakat untuk melaporkan terjadinya masalah lingkungan hidup yang merugikan perikehidupan masyarakat kepada aparat penegak hukum. Hal yang disebut terakhir sesungguhnya lebih tepat disebut sebagai kewajiban hukum dan berada dalam lingkup penegakan hukum lingkungan dari aspek pidana. Tanpa diatur secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 37 inipun maka telah menjadi kewajiban bagi setiap dalam wilayah hukum negara republik Indonesia untuk melakukannya. Di lain pihak walaupun tidak ada laporan dari masyarakat aparat penegak hukum berkewajiban melakukan penegakan hukum atas perbuatan pencemaran ataupun kerusakan lingkungan hidup. Pengaturan yang demikian dapat ditafsirkan seolah-olah tindak pidana lingkungan merupakan suatu delik aduan dimana pihak penegak hukum baru akan melakukan penyidikan apabila ada pengaduan dari korban (masyarakat). Hal ini tentu akan berimplikasi negatif terhadap upaya penegakan hukum lingkungan.

Mengenai hal ini penjelasan Pasal 37 ayat (1) UUPH sama sekali tidak memberikan komentar. Penjelasan hanya berkaitan dengan hak mengajukan gugatan perwakilan (*class action*). Dari rumusan Pasal 37 ayat (1) serta penjelasannya, nampak bahwa *class action* menurut versi UUPH lebih ditekankan pengertiannya sebagai sebuah hak, walaupun sesungguhnya muatan atau substansinya berkaitan dengan tata cara menyelesaikan sengketa lingkungan hidup. Pasal 37 merupakan pernyataan pengakuan tentang eksistensi hak masyarakat untuk mengajukan gugatan perwakilan dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup. Sedangkan penjelasan pasal ini memuat batasan mengenai hak tersebut yang unsur-unsurnya adalah sebagai berikut:

- a) Dimiliki oleh kelompok kecil sebagai wakil dari keseluruhan masyarakat yang mengalami kerugian. Perwakilan merupakan unsur utama sehingga apabila seluruh anggota masyarakat yang mengalami kerugian sebagai akibat pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup, maka hal itu tidak termasuk pengertian ini. Perwakilan juga mengandung makna bahwa pihak yang mewakili (kelompok kecil) adalah juga bagian dari masyarakat yang mengalami kerugian. Hal ini berarti

bahwa syarat untuk bisa menjadi kelompok penggugat adalah harus mengalami kerugian sebagai akibat perbuatan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukan oleh tergugat.

- b) Secara keseluruhan pihak yang dirugikan oleh pencemaran atau perusakan lingkungan hidup haruslah meliputi anggota masyarakat dalam jumlah yang besar. Undang-Undang tidak memberikan ukuran tentang jumlah anggota masyarakat yang diwakili, begitu pula dengan jumlah kelompok kecil masyarakat sebagai wakil (penggugat). Dengan demikian hal ini akan sangat bergantung pada praktek peradilan dimana penilaian hakim sangat menentukan. Penilaian hakim akan sangat bergantung pada wawasan keilmuan yang dimiliki sebagai penunjang profesinya serta perkembangan masyarakat Indonesia sendiri yang juga akan sangat dipengaruhi oleh perkembangan global, ilmu pengetahuan dan teknologi. Sebab salah esensi penerapan *class action* adalah perwujudan proses peradilan yang praktis dan efisien⁷. Sesuatu yang dinilai tidak praktis dan tidak efisien dapat berubah sejalan dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.

⁷ Mas Achmad Santosa, Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan (Class Action), ICEL, 1998, hal 10-11

- c) Dasar dari gugatan perwakilan adalah kesamaan permasalahan, fakta hukum dan tuntutan antara perwakilan (*class representatives*) dengan keseluruhan masyarakat yang diwakili (*class members*).

2) Legal Standing Organisasi Lingkungan Hidup

Pasal 38 UUPH merupakan dasar hukum adanya hak Organisasi Lingkungan Hidup untuk mengajukan gugatan dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup.

Pasal 38 ayat (1) mengatur mengenai tujuan keberadaan hak menggugat dan Organisasi Lingkungan Hidup.

Selengkapnya ayat tersebut berbunyi:

Dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan pola kemitraan, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Ketentuan pasal ini merupakan salah satu konsekuensi logis dari adanya hak masyarakat untuk berperan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Bab III UUPH. Tujuan diberikannya hak ini adalah untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Jadi yang dilindungi dalam hal ini adalah kepentingan lingkungan hidup itu sendiri. Sedangkan kepentingan langsung dari orang/manusia tidak menjadi

obyek yang harus dilindungi dengan *legal standing* ini. Hal ini dipertegas dalam ayat (2) yang mengatakan:

Hak mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbatas pada tuntutan untuk melakukan tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran riil.

Penjelasan ayat ini menyebutkan bahwa

Gugatan yang diajukan oleh organisasi lingkungan hidup tidak dapat berupa tuntutan membayar ganti rugi, melainkan hanya terbatas gugatan lain, yaitu :

- a) memohon kepada pengadilan agar seseorang diperintahkan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yang berkaitan dengan tujuan pelestarian fungsi lingkungan hidup;
- b) menyatakan seseorang telah melakukan perbuatan melanggar hukum karena mencemarkan atau merusak lingkungan hidup;
- c) memerintahkan seseorang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan untuk membuat atau memperbaiki unit pengolahan limbah;

Sedangkan berkaitan dengan biaya atau pengeluaran riil, lebih lanjut dijelaskan bahwa hal tersebut adalah biaya yang nyata-nyata dapat dibuktikan telah dikeluarkan oleh organisasi lingkungan hidup. Tentunya biaya-biaya tersebut dikeluarkan oleh organisasi lingkungan hidup berkaitan atau untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup dari suatu obyek yang terkena pencemaran atau perusakan oleh tergugat.

Mengenai syarat-syarat yang harus dipenuhi agar sebuah organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan

gugatan, adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (3) sebagai berikut :

- a) berbentuk badan hukum atau yayasan;
- b) tujuan pendirian organisasi tersebut memang untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan. Hal ini harus disebutkan secara tegas dalam anggaran dasar organisasi lingkungan hidup tersebut.
- c) Telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

b. Kompetensi menggugat

Yang dimaksudkan dengan kompetensi menggugat dalam hal ini adalah kewenangan yang dimiliki pihak-pihak tertentu berdasarkan UUPH untuk mengajukan gugatan dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan. Pasal 37, 38 dan 39 UUPH dapat disebut sebagai dasar hukum dari kompetensi pihak-pihak tertentu untuk mengajukan gugatan. Selain "Orang" (termasuk badan hukum) maka UUPH juga memberikan kewenangan kepada beberapa pihak tertentu seperti Masyarakat dan Organisasi Lingkungan Hidup untuk mengajukan gugatan.

- 1) Masyarakat yang mengalami kerugian (*affected people*), melalui prosedur gugatan biasa (berdasarkan HIR) maupun gugatan *class actions* (Pasal 37 UU No. 23 Tahun 1997);
- 2) LSM lingkungan (organisasi lingkungan) berdasarkan persyaratan-persyaratan yang diatur dalam Pasal 38. Hak organisasi lingkungan ini dikenal juga dengan istilah *legal standing*.
- 3) Pemerintah dalam hal ini instansi yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup untuk kepentingan masyarakat sebagaimana diatur Pasal 37 ayat (2).

B. Pengaturan Prinsip Tanggunggugat Berdasarkan Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Sebagaimana dikemukakan dalam bab terdahulu bahwa sejarah perkembangan prinsip tanggunggugat di berbagai negara maupun berbagai konvensi internasional oleh para penulis dikelompokkan kedalam beberapa jenis. Namun demikian secara umum dikenal adanya 2 (dua) prinsip tanggunggugat utama yaitu tanggunggugat berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*) dan tanggunggugat mutlak atau *strict liability*. Pengelompokan demikian ternyata juga dianut oleh UUPLH.

1) Prinsip Tanggunggugat berdasarkan kesalahan

a. Pengaturan

Pengaturan prinsip ini dalam Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup dapat ditemukan dalam Pasal 34 ayat (1) yang selengkapnya menyebutkan:

Setiap perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup, mewajibkan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.

Munculnya ketentuan ayat ini menurut penjelasannya merupakan realisasi dari asas yang ada dalam hukum lingkungan yaitu asas pencemar membayar. Unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan ayat ini adalah sebagai berikut:

1) Adanya perbuatan melanggar hukum

Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup tidak memberikan batasan atau pengertian tentang apa yang dimaksud dengan perbuatan melanggar hukum. Bagi pembuat undang-undang ini pengertian perbuatan melawan hukum dianggap bukan merupakan persoalan yang harus diberi penjelasan karena hal tersebut telah diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdara. Dengan demikian maka batasan atau pengertian serta kriteria-kriteria perbuatan melanggar hukum mengacu pada ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara. Sebagaimana telah dikemukakan dalam bab terdahulu

bahwa sejak tahun 1919 kriteria untuk menentukan suatu perbuatan melawan hukum mengacu pada pengertian secara luas, yang meliputi:

1. Perbuatan tersebut melanggar ketentuan undang-undang yang berlaku;
2. Melanggar hak-hak orang lain;
3. Perbuatan tersebut bertentangan dengan kesusilaan;
4. Bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku;
5. Bertentangan kepatutan dalam masyarakat.

Walaupun demikian UUPH memberikan ciri atau spesifikasi perbuatan melanggar hukum di bidang lingkungan hidup. Perbuatan melanggar hukum dalam hal ini haruslah berupa pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Spesifikasi perbuatan melanggar hukum menurut UUPH dapat berupa :

- a) Perbuatan pencemaran terhadap lingkungan hidup;
- b) Pencemaran yang disertai kerusakan lingkungan hidup;
- c) Kerusakan lingkungan hidup.

Dengan demikian maka sesungguhnya perbuatan melanggar hukum dalam konteks UUPH adalah pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Mengenai pengertian pencemaran sendiri apabila dicermati ketentuan Pasal 1 butir 12 sesungguhnya telah terkandung dua unsur utama

dari ketentuan Pasal 1365 KUHPerdata yaitu perbuatan melawan hukum dan unsur kesalahan. Unsur perbuatan melawan hukum nampak dari adanya perbuatan atau kegiatan yang berakibat mengganggu atau mengurangi hak orang lain untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat(1) UUPH. Selain itu perbuatan pencemaran juga merupakan tindakan yang mengabaikan kewajiban setiap orang untuk memelihara fungsi lingkungan hidup sebagaimana dimaksudkan Pasal 6 ayat (1) UUPH. Sedangkan unsur kesalahan secara implisit terkandung dalam kata-kata, **masuknya atau dimasukkannya** Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a) Kalimat, *masuknya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia*, menunjukkan bahwa masuknya unsur-unsur tersebut ke dalam lingkungan hidup bukan merupakan tujuan dari pelaku perbuatan tertentu. Hal ini merupakan dampak dari perbuatan tertentu dengan tujuan atau maksud yang lain.
- b) Kalimat, *dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia*, menunjukkan bahwa memang kondisi

tersebut dikehendaki oleh pelakunya. Perbuatan tersebut memang sengaja dilakukan oleh pelakunya. Jadi baik proses (memasukkan) maupun hasil atau akibatnya dikehendaki oleh pelakunya.

Dari kalimat, *Setiap perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup*, dapat ditunjukkan adanya perbuatan melawan hukum dengan unsur kesalahan sebagaimana dimaksud Pasal 1365 KUHPerdota.

2) Adanya kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup

Salah satu keunikan atau ciri khusus tanggunggugat berdasarkan kesalahan menurut UUPH terletak pada perluasan pihak yang menderita kerugian atau korban. Pada Pasal 1365 KUHPerdota kerugian dibatasi hanya pada yang dialami oleh orang baik dalam pengertian orang perseorangan maupun badan. Sedangkan UUPH memperluasnya sampai pada kerugian yang dialami lingkungan itu sendiri. Hal inilah yang menjadi dasar bagi munculnya hak *legal standing* bagi organisasi lingkungan hidup.

3) Ada pihak-pihak yang dapat dipertanggunggugatkan

Secara umum berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdota pihak yang dapat dipertanggunggugatkan untuk mengganti

kerugian adalah orang yang karena kesalahannya telah menimbulkan kerugian tersebut. Ketentuan Pasal 34 ayat(1) UUPLH menegaskan bahwa pihak yang harus dipertanggungjawabkan adalah penanggung jawab usaha dan atau kegiatan. Konotasi yang dimunculkan dari ketentuan ini ialah bahwa dunia usaha atau sektor industri memiliki potensi besar sebagai penyebab terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan yang bermuara pada terjadinya sengketa lingkungan hidup. Di mana dalam pelaksanaan usaha atau kegiatan ada banyak pihak yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung. Maka diperlukan kepastian mengenai siapa yang bertanggung jawab terhadap akibat-akibat yang ditimbulkan. Ketentuan yang mengatur bahwa penanggung jawab usaha dan/kegiatan sebagai pihak yang dipertanggungjawabkan adalah demi kepastian hukum apabila terjadi sengketa lingkungan hidup sebagai akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup oleh kegiatan usaha.

4) Bentuk tanggungugat

Bentuk atau wujud tanggungugat berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara adalah ganti kerugian. Sedangkan menurut Pasal 34 UUPLH selain membayar ganti kerugian maka hakim dapat juga menetapkan bentuk lain yang

disebut dengan istilah tindakan tertentu. Sehingga lebih tepat kalau paragraf 1 bagian ketiga dari bab VII UUPH diberi judul "bentuk tanggunggugat" sehingga lebih akomodatif. Bentuk tanggunggugat dalam hal ini merupakan output/hasil dari suatu proses tanggunggugat/pertanggunggugatan yang disebut penyelesaian sengketa. Terhadap keterlambatan pelaksanaan tindakan tertentu ini hakim dapat menetapkan pembayaran uang paksa untuk setiap hari keterlambatan. Ketentuan pembebanan uang paksa ini dimaksudkan untuk mendukung upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup.

- 5) Adanya hubungan sebab akibat antara perbuatan dan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup. Hubungan sebab akibat ini dimaknai oleh kata "menimbulkan" dalam bagian kalimat, *yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup*,Hal ini menunjukkan bahwa kerugian yang diderita orang lain atau lingkungan hidup merupakan akibat, sedangkan perbuatan pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan hidup merupakan penyebab terjadinya akibat. Dengan demikian maka terbukti bahwa Pasal 34 ayat (1) UUPH memuat salah satu unsur pokok prinsip tanggunggugat berdasarkan kesalahan sebagaimana dianut juga dalam Pasal 1365 yaitu adanya hubungan *causal*

antara perbuatan pelaku dengan kerugian yang diderita orang lain.

Dari uraian di atas jelaslah bahwa semua unsur yang menjadi syarat implementasi prinsip tanggung gugat berdasarkan kesalahan menurut Pasal 1365 KUHPerdara yaitu perbuatan melawan hukum; dilakukan dengan kesalahan; adanya kerugian bagi pihak lain; serta hubungan sebab akibat antara perbuatan yang dilakukan dengan kerugian yang terjadi, juga terkandung dalam Pasal 34 UUPH. Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa dari aspek pengaturan, UUPH menganut prinsip tanggung gugat berdasarkan kesalahan. Prinsip tanggung gugat berdasarkan kesalahan menurut UUPH dapat dikategorikan sebagai tanggung gugat berdasarkan kesalahan yang bersifat khusus sedangkan prinsip tanggung gugat dalam Pasal 1365 KUHPerdara merupakan prinsip yang bersifat umum. Dikatakan bersifat khusus karena secara eksplisit memuat spesifikasi di bidang lingkungan hidup yaitu perbuatan berupa pencemaran dan atau merusak lingkungan hidup.

b. Implikasi dalam praktek penyelesaian sengketa lingkungan hidup.

Konsekuensi yuridis dari dianutnya prinsip tanggung gugat berdasarkan kesalahan dalam UUPH ialah

bahwa setiap sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan tunduk pada mekanisme hukum acara perdata yang berlaku. Hal ini juga dipertegas oleh UUPLH dalam Pasal 39 yang berbunyi:

Tata cara pengajuan gugatan dalam masalah lingkungan hidup oleh orang, masyarakat, dan/atau organisasi lingkungan hidup mengacu pada Hukum Acara Perdata yang berlaku.

Beberapa implikasi yang mungkin timbul berkaitan dengan tata cara pengajuan gugatan di antaranya adalah :

1) Kompetensi mengajukan gugatan

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan harus dilakukan dengan pengajuan gugatan ke pengadilan negeri oleh pihak-pihak yang memiliki kompetensi menggugat sebagaimana dikemukakan di atas. Berdasarkan Hukum Acara Perdata gugatan hanya dapat diajukan oleh orang atau badan hukum yang mempunyai kepentingan hukum dalam ataupun yang timbul karena hubungan hukum dengan pihak yang digugat. Dengan berlakunya UUPLH maka kepentingan hukum sebagai dasar kompetensi orang, masyarakat, atau LSM untuk mengajukan gugatan tidak hanya didasarkan pada adanya hubungan hukum dengan pihak tergugat. Beberapa ketentuan dalam pasal-pasal berikut ini menunjukkan perluasan makna kepentingan hukum tersebut.

- a) Pasal 37 ayat (1) menyebutkan bahwa masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan/atau melaporkan ke penegak hukum mengenai berbagai masalah lingkungan hidup yang merugikan perikehidupan masyarakat.
- b) Pasal 38 ayat (1) menyebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan pola kemitraan, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup.

2) Gugatan perwakilan atau *class action*

Dalam gugatan perwakilan, wakil kelompok sebagai pihak yang mengajukan gugatan tidak hanya bertindak untuk kepentingannya sendiri tetapi juga ia mewakili kepentingan dari anggota kelompok lainnya yang jumlahnya besar. Gugatan perwakilan atau *class action* terjadi karena adanya kesamaan kepentingan hukum terhadap pihak tergugat. Kepentingan hukum ini timbul sebagai akibat perbuatan tergugat yang menimbulkan kerugian secara luas bagi anggota kelompok. Persoalan yang muncul kemudian adalah bagaimana Hukum Acara Perdata mengakomodasi hal ini. Sebab Hukum Acara Perdata Indonesia yang

bersumber dari HIR dan Rbg., tidak mengenal hak mengajukan gugatan secara *class action*.

2) Prinsip tanggungugat mutlak

Pengaturan prinsip tanggungugat mutlak dalam Undang-Undang

Pengelolaan Lingkungan Hidup dapat ditemukan dalam Pasal 35

dengan judul Tanggung Jawab Mutlak. Selengkapnya menyebutkan:

- (1) Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup;
- (2) Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dapat dibebaskan dari kewajiban membayar ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) jika yang bersangkutan dapat membuktikan bahwa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup disebabkan oleh salah satu alasan di bawah ini :
 - a. adanya bencana alam atau peperangan; atau
 - b. adanya keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia; atau
 - c. adanya tindakan pihak ketiga yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.
- (3) Dalam hal terjadi kerugian yang disebabkan oleh pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, pihak ketiga bertanggung jawab membayar ganti rugi.

a. Pengertian

Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup menggunakan istilah tanggung jawab mutlak sebagai padanan dari istilah *strict liability*. Mengenai pengertian tanggung jawab mutlak UUPH dalam penjelasannya menyebutkan bahwa "pengertian bertanggung jawab secara mutlak atau *strict liability*, yakni unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh penggugat sebagai dasar pembayaran ganti kerugian." Pengertian menurut UUPH ini lebih menekankan pada aspek pembuktian dari proses pertanggungjawaban. Unsur kesalahan tergugat sebagai pihak yang telah menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup tidak perlu dibuktikan oleh penggugat untuk mendapatkan pembayaran ganti kerugian. Pengertian sebagaimana dimaksud dalam penjelasan UUPH ini mengandung beberapa implikasi sebagai berikut:

- 1) bahwa kesalahan tergugat dianggap telah ada sejak pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup terjadi. Artinya bahwa penanggung jawab usaha atau kegiatan dianggap sejak awal telah menyadari atau dapat memperhitungkan bahwa usahanya atau kegiatannya dapat menimbulkan resiko pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup yang berakibat kerugian pada pihak lain. Dengan demikian tidak relevan untuk membuktikan adanya unsur

kesalahan tergugat. Artinya apabila seorang penggugat menuntut agar tergugat bertanggungjawab secara mutlak, dan dalam eksepsi tergugat tidak menolaknya maka hal itu berarti bahwa ia menerima/mengakui bahwa kerugian yang terjadi merupakan akibat dari kesalahannya sehingga tidak perlu dibuktikan lagi oleh penggugat.

- 2) Dianutnya sistem pembuktian terbalik (*omkering van bewijslast*) dalam kasus-kasus tertentu. Bahwa pembuktian terhadap unsur kesalahan tidak menjadi kewajiban penggugat sebagaimana lazimnya terjadi. Sebaliknya tergugatlah yang harus membuktikan bahwa pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang terjadi bukan disebabkan oleh kesalahannya. Konsep ini merupakan konkritisasi dari salah satu pilar UUPH yaitu keadilan. Lingkungan hidup memang sangat rentan terhadap dampak industrialisasi yang didukung oleh kecanggihan teknologi. Kecanggihan teknologi dapat membantu pengusaha untuk mengeliminir dampak kegiatan usaha terhadap lingkungan hidup, tetapi banyak kasus menunjukan hal yang sebaliknya. Kasus-kasus pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup yang dilakukan oleh dunia industri umumnya berbasis teknologi canggih yang sangat sulit diakses oleh korban pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup yang umumnya awam teknologi. Sehingga menjadi relevan apa

yang dikatakan oleh Koesnadi Hardjasoemantri bahwa beban pembuktian seyogyanya diberikan kepada pihak yang mempunyai kemampuan terbesar untuk memberikan bukti tentang suatu hal. Beliau berpendapat bahwa dalam hubungan dengan kerusakan atau pencemaran lingkungan oleh kegiatan industri, maka terang si perusak dan atau pencemarah yang mempunyai kemampuan lebih besar untuk memberikan pembuktian⁸. Hal ini berarti bahwa dalam prinsip *strict liability* dianut konsep pembuktian terbalik, di mana kewajiban untuk membuktikan berada di pihak tergugat bukan menjadi beban penggugat sebagaimana lazimnya dalam perkara perdata. Inti pembuktian terbalik adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (2) yaitu untuk membuktikan bahwa kesalahan berada di luar diri tergugat antara lain karena salah satu dari alasan-alasan berikut :

- a) Adanya bencana alam atau peperangan;
- b) Adanya keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia;
- c) Adanya tindakan pihak ketiga yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

⁸ Hardjasoemantri, Koesnadi, Hukum Tata Lingkungan, Gadjah Mada University Press, 2002, hal.387.

Apabila tergugat dapat membuktikan bahwa pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup disebabkan oleh salah satu alasan tersebut maka ia dapat dibebaskan dari kewajiban membayar ganti rugi. Ternyata UUPLH tidak secara tegas membebaskan tersangka dari kewajiban membayar ganti kerugian walaupun salah satu alasan tersebut di atas terbukti. Dicantumkannya kata".dapat" dalam ayat (2) yang berbunyi "Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan **dapat** dibebaskan dari kewajiban membayar ganti rugi....."Penjelasan ayat (2) tidak memberikan komentar mengenai hal ini sehingga dapat ditafsirkan bahwa undang-undang memberikan kebebasan kepada hakim untuk mempertimbangkan alasan-alasan lain selain yang telah dibuktikan. Hal ini berarti bahwa masih saja terbuka kemungkinan bagi penanggung jawab usaha atau kegiatan sebagai tersangka untuk membayar ganti rugi. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan prinsip yang berlaku dalam hukum acara perdata di mana hakim memberikan putusan berdasarkan bukti-bukti yang diajukan para pihak. Namun apabila penafsiran ini tidak sesuai dengan maksud sesungguhnya dari rumusan ayat (2), maka keberadaan kata "dapat" tersebut mubazir, karena itu sebaiknya ditiadakan.

b. Kriteria

Prinsip tanggunggugat mutlak tidak dapat diterapkan secara umum dan serta merta terhadap semua kasus pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup di Indonesia. Penerapan prinsip tanggung gugat mutlak merupakan ketentuan khusus atau *lex specialis* sedangkan tanggunggugat berdasarkan kesalahan merupakan *lex generalis* dalam penyelesaian sengketa lingkungan melalui pengadilan.

Pasal 35 ayat (1) menentukan kriteria-kriteria yang diperlukan agar terhadap kasus pencemaran dan atau kerusakan lingkungan dapat diterapkan prinsip tanggunggugat mutlak. Pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup harus merupakan akibat dari hal-hal sebagai berikut :

- 1) Kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup.

Pengertian tentang dampak besar dan penting diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup. Dalam Pasal 1 butir 2 disebutkan bahwa :

Dampak besar dan penting adalah perubahan lingkungan hidup yang sangat mendasar yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan.

Pengertian ini setidaknya-tidaknya mengandung dua unsur pokok yaitu:

- a) Ada perubahan mendasar pada lingkungan hidup baik secara fisik maupun fungsi lingkungan hidup, sehingga kemampuannya untuk mendukung kehidupan manusia maupun makhluk hidup lain menjadi berkurang;
- b) Perubahan tersebut merupakan akibat dari adanya kegiatan usaha maupun kegiatan lainnya. Hal ini berarti bahwa perubahan itu terjadi karena aktivitas manusia bukan karena proses alami (*act of God*). Sehingga ada yang harus dimintakan pertanggung jawaban.

Mengenai jenis usaha dan/atau kegiatan yang memiliki kemungkinan menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1999, menyebutkan sebagai berikut:

- a) Pengubahan bentuk lahan dan bentang alam;
- b) Eksploitasi sumber daya alam yang terbaharui maupun yang tidak terbaharui;
- c) Proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pemborosan, pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, serta kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
- d) Proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;

- e) Proses dan kegiatan yang hasilnya akan dapat mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya dan/atau perlindungan cagar budaya;
- f) Introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, jenis hewan dan jasad renik;
- g) Pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan nonhayati;
- h) Penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup;
- i) Kegiatan yang mempunyai resiko tinggi, dan/atau mempengaruhi pertahanan negara.

Apa yang disebutkan di atas hanyalah merupakan bentuk usaha atau kegiatan yang oleh undang-undang dikategorikan berpotensi menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan. Untuk menilai apakah suatu usaha atau kegiatan tertentu memiliki dampak besar dan penting terhadap lingkungan diperlukan kriteria-kriteria tertentu. Kriteria-kriteria tersebut ditetapkan berdasarkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga terbuka kemungkinan untuk selalu berubah. Berdasarkan penjelasan Pasal 15 ayat (1) UUPH jo Pasal 5 ayat (1) PP No.27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, maka kriteria tersebut sebagai berikut:

- a) Jumlah manusia yang akan terkena dampak;
- b) Luas wilayah persebaran dampak;
- c) Intensitas dan lamanya dampak berlangsung;
- d) Banyaknya komponen lingkungan lainnya yang terkena dampak;
- e) Sifat kumulatif dampak; berbalik (*reversible*) atau tidaknya (*irreversible*) dampak.

Dari uraian sebagaimana dikemukakan di atas nampak bahwa untuk dapat menerapkan prinsip tanggungjawab mutlak berdasarkan kriteria dampak besar dan penting bagi lingkungan akan mengalami kendala teknis yang besar. Sebab hakim harus melihat fakta-fakta lapangan tentang adanya dampak besar dan penting tersebut. Untuk mengatasi hal tersebut sebaiknya para hakim perlu memperhatikan pendapat Koesnadi bahwa usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting dikaitkan dengan adanya RKL dan RPL sebagai hasil akhir proses AMDAL. Berdasarkan logika tersebut Beliau berpendapat bahwa penerapan prinsip tanggungjawab mutlak berdasarkan Pasal 35 UUPH bagi hakim lebih mudah dibanding dengan penerapan asas tersebut berdasarkan Pasal 21 UUPH⁹. Hal ini berarti bahwa apabila

⁹ Ibid, hal. 400.

penggugat memohon agar hakim memeriksa perkara yang diajukan dengan menerapkan prinsip tanggunggugat mutlak, maka hakim tidak harus melihat fakta atau kondisi lapangan mengenai jumlah manusia yang terkena dampak, luas wilayah yang terkena dampak dan seterusnya. Hakim cukup mempelajari apakah kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh tergugat memiliki AMDAL, RKL dan RPL atau tidak. Apabila kegiatan atau usaha tersebut dilengkapi dokumen-dokumen tersebut maka mestinya hakim tidak perlu ragu untuk menerapkan prinsip tanggunggugat mutlak. Sebab sudah pasti kegiatan atau usaha yang dilakukan tergugat memiliki dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup. Pasal 1 butir 1 PP 27 Tahun 1999 Tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup menyebutkan :

Analisis mengenai dampak lingkungan hidup (AMDAL) adalah kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.

Analisis mengenai dampak lingkungan hidup wajib dimiliki oleh jenis kegiatan atau usaha yang memiliki kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (2) PP 27 Tahun 1999 yang berbunyi :

Jenis usaha dan/atau kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup ditetapkan oleh Menteri dan memperhatikan saran dan pendapat Menteri lain dan/atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang terkait.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa suatu kegiatan dan/atau usaha yang memiliki AMDAL dipastikan memiliki dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup.

- 2) Kegiatan yang menggunakan atau menghasilkan bahan berbahaya dan beracun (B3).

Menurut UUPH sesuatu dikategorikan sebagai bahan berbahaya dan beracun apabila karena ia memiliki sifat atau konsentrasi maupun jumlahnya baik secara langsung maupun tidak langsung dapat mencemarkan dan atau merusak lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia serta makhluk lain (Pasal 1 butir 17).

Kegiatan usaha terutama di bidang industri disadari selain menghasilkan barang dan jasa yang bermanfaat untuk kesejahteraan manusia juga dapat mendatangkan bahan-bahan berbahaya dan beracun bagi manusia termasuk didalamnya adalah limbah industri. UUPH menyebutkan bahwa limbah adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan (Pasal 1 butir 16). Sedangkan limbah bahan berbahaya dan beracun adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan yang mengandung bahan berbahaya dan/atau beracun yang

karena sifat dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung dapat mencemarkan dan/atau merusakkan lingkungan hidup, dan/ atau dapat membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain (Pasal 1 butir 18). Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 1999, untuk mengidentifikasi limbah B3 dapat dilakukan berdasarkan 3 (tiga) cara yaitu dengan melihat sumber limbah B3 itu sendiri; melalui uji karakteristik serta melalui uji toksikologi. Jenis limbah B3 menurut sumbernya terdiri dari limbah B3 dari sumber tidak spesifik; sumber spesifik dan limbah B3 dari bahan kimia kadaluarsa, tumpahan, bekas kemasan dan buangan produk yang tidak memenuhi spesifikasi. Untuk menentukan limbah B3 yang mudah meledak, terbakar, bersifat reaktif, beracun, dapat menyebabkan infeksi atau bersifat korosif dilakukan uji karakteristik. Sedangkan uji toksikologi dilakukan untuk menentukan sifat akut dan kronik dari suatu limbah B3.

Dengan demikian maka kegiatan usaha yang menghasilkan limbah yang memenuhi kriteria yang dimaksudkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun

1999 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 1999 berpotensi untuk diterapkan Prinsip Tanggungugat mutlak apabila terjadi pencemaran atau merusak lingkungan yang membawa kerugian bagi pihak lain.

Dengan demikian apabila penggugat meminta agar tergugat bertanggungjawab secara mutlak maka ia harus dapat menunjukan atau membuktikan bahwa kriteria-kriteria yang disebutkan dalam Pasal 35 ayat (1) terpenuhi. Mengenai hal ini Koesnadi menyebutkan bahwa penggunaan B3 dan/atau menghasilkan limbah B3 dapat dibuktikan oleh saksi ahli¹⁰

c. Bentuk Tanggungugat

Menurut Pasal 35 UUPH bentuk tanggungjawab dalam tanggungjawab secara mutlak adalah **membayar ganti rugi**. Bentuk tanggungjawab dalam Pasal 35 ini lebih sempit bila dibandingkan dengan bentuk tanggungjawab berdasarkan kesalahan sebagaimana diatur dalam Pasal 34. Sebab dalam Pasal 34 selain membayar ganti kerugian hakim dapat membebani tergugat dengan tindakan-tindakan tertentu serta kemungkinan dibebani kewajiban membayar uang paksa.

Mengenai besarnya ganti kerugian yang dapat dibebankan kepada pencemar atau perusak lingkungan hidup UUPH memungkinkan digunakan sistem *ceiling* atau *plafond*,

¹⁰ Loc.cit

dimana ganti kerugian yang harus dibayar ditetapkan sampai batas tertentu sepanjang menyangkut kegiatan usaha yang wajib diasuransikan atau telah tersedia dana lingkungan hidup. Ketentuan mengenai *ceiling* atau *plafond* tidak diatur dalam batang tubuh UUPLH tetapi dijelaskan dalam penjelasan Pasal 35 yang berbunyi sebagai berikut:

Besarnya nilai ganti rugi yang dapat dibebankan terhadap pencemar atau perusak lingkungan hidup menurut pasal ini dapat ditetapkan sampai batas tertentu.

Memperhatikan rumusan penjelasan ini sebenarnya dapat dikatakan bahwa pemberlakuan sistem *plafond* tidak bersifat mutlak tetapi lebih merupakan sesuatu yang bersifat pengecualian. Kata "dapat", dalam penjelasan ini menunjukkan sifat relativitas tersebut. Sebagai alternatif yang bersifat khusus atau pengecualian ia baru dapat digunakan apabila kriteria atau syarat-syarat yang ditentukan untuk itu dipenuhi. Mengenai kriteria ini lebih lanjut penjelasan Pasal 35 menyebutkan sebagai berikut :

Yang dimaksudkan sampai batas tertentu, adalah jika menurut penetapan peraturan perundang-undangan yang berlaku, ditentukan keharusan asuransi bagi usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan atau telah tersedia dana lingkungan hidup.

Jelaslah bahwa terdapat dua kriteria untuk menggunakan sistem *ceiling* dalam penetapan besarnya ganti rugi, yaitu:

- a) bahwa usaha atau kegiatan yang telah menyebabkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup

- tersebut termasuk jenis usaha atau kegiatan yang oleh undang-undang diharuskan untuk diasuransikan.
- b) telah tersedia dana lingkungan hidup untuk menanggulangi pencemaran atau perusakan lingkungan hidup.

Kedua syarat ini bersifat alternatif, artinya apabila salah satu dipenuhi maka telah cukup menjadi alasan untuk menggunakan sistem *plafond*. Sedangkan bagi usaha atau kegiatan yang tidak termasuk yang tidak termasuk kriteria ini maka besarnya ganti kerugian sepenuhnya tergantung pada penilaian hakim.

Penggunaan *plafond* dalam penentuan besarnya ganti kerugian ini dapat membawa implikasi-implikasi tertentu baik terhadap efektivitas penerapan prinsip tanggungjawab mutlak itu sendiri maupun secara luas terhadap upaya perlindungan terhadap lingkungan hidup.

1. Distorsi terhadap hak-hak korban

Pembatasan jumlah ganti kerugian berarti bahwa pihak korban tidak berhak menerima ganti kerugian seimbang dengan kerugian yang telah dialami sebagai akibat perbuatan tergugat. Jumlah maksimum ganti kerugian yang ditetapkan hakim tidak semata-mata didasarkan pada fakta-fakta yang diajukan tergugat yaitu kerugian yang diderita penggugat sebagai korban tetapi harus memperhatikan perjanjian asuransi antara pihak tergugat dengan perusahaan asuransi. Sehingga sangat mungkin jumlah

ganti kerugian yang diterima korban jauh lebih kecil dari kerugian yang dialami. Hal ini berarti bahwa *strict liability*, dari segi proses pembuktian membawa keuntungan atau kemudahan bagi tergugat sebagai korban pencemaran atau perusakan lingkungan tetapi hasil akhirnya tetap saja merugikan korban. Sehingga semestinya dibedakan atau dipisahkan sumber kompensasi/ganti kerugian yang ditanggung pihak asuransi dengan yang seharusnya ditanggung oleh tergugat.

2. Distorsi terhadap tanggung jawab pelaku usaha

Tujuan penerapan asas tanggung gugat mutlak antara lain adalah untuk memenuhi rasa keadilan; mensejalkan dengan kompleksitas perkembangan teknologi; kompleksitas sumberdaya alam dan lingkungan hidup; serta mendorong badan usaha yang berisiko tinggi untuk menginternalisasikan biaya sosial yang dapat timbul akibat kegiatannya¹¹. Dengan diterapkannya *strict liability* diharapkan bahwa pelaku usaha semakin peduli terdapat lingkungan hidup antara lain dengan mengalokasikan dana khusus untuk pemeliharaan lingkungan hidup yang semakin seimbang dengan besarnya risiko-risiko yang ditimbulkan oleh kegiatan usahanya. Selain alokasi anggaran pemeliharaan lingkungan hidup maka pelaku usaha juga dituntut untuk semakin berhati-hati dalam

¹¹ Mas Achmad Santoso, Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak, ICEL, Jakarta, 1998, hal. 59

menjalankan usahanya sehingga dapat memperkecil kemungkinan-kemungkinan terjadinya risiko lingkungan. Dengan mengasuransikan kegiatan usahanya maka dapat diartikan bahwa pelaku usaha mengalihkan risiko yang seharusnya ditanggungnya kepada perusahaan asuransi. Artinya bahwa secara *materiel/financial* risiko-risiko yang terjadi sebagai akibat kegiatan usahanya tidak lagi menjadi tanggung jawabnya tetapi dipikul oleh perusahaan asuransi. Dampaknya ialah bahwa secara moral akan mengurangi kepedulian pelaku usaha terhadap lingkungan hidup.

Dari uraian sebagaimana dikemukakan diatas dapat dipahami bahwa UUPLH mengenal adanya dua prinsip tanggungugat dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup. Prinsip pertama adalah tanggungugat berdasarkan kesalahan yang dapat disebut sebagai prinsip yang bersifat umum. Sedangkan prinsip lainnya yang bersifat khusus adalah tanggungugat secara mutlak. Tanggungugat mutlak dikatakan bersifat khusus karena diperlukan syarat-syarat khusus agar dapat diterapkan. Sepanjang tidak terdapat syarat-syarat khusus tersebut maka penyelesaian sengketa didasarkan pada prinsip tanggungugat berdasarkan kesalahan sebagai prinsip yang bersifat umum.

Apabila dikaitkan dengan pola penyelesaian sengketa lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam UUPLH maka dapat disimpulkan bahwa :

- a) setiap penyelesaian sengketa melalui pengadilan pasti berakibat diterapkannya prinsip tanggungugat secara utuh baik proses maupun bentuk tanggungugatnya. Selanjutnya prinsip mana yang digunakan, apakah tanggungugat berdasarkan kesalahan ataukah tanggungugat mutlak tergantung pada penilaian hakim berdasarkan syarat-syarat yang ditetapkan dalam undang-undang. Tetapi yang pasti bahwa prinsip tanggungugat berdasarkan kesalahan merupakan acuan umum bagi hakim.
- b) Pada penyelesaian sengketa di luar pengadilan prinsip tanggungugat juga diberlakukan tetapi tidak secara utuh. Sebab pada pola ini tidak diperlukan proses pembuktian, yang dipersoalkan disini adalah bagaimana bentuk tanggungugat pelaku pencemaran atau perusakan lingkungan hidup. Hal ini berarti bahwa kaitan antara penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan prinsip tanggungugat terletak pada bentuk tanggungugat. Bentuk tanggungugat yang nantinya disepakati oleh para pihak yang bersengketa adalah sama dengan ketentuan

Pasal 34 dan Pasal 35 UUPH, yaitu ganti kerugian atau tindakan hukum tertentu.

C. Penerapan prinsip Tanggungugat dalam penyelesaian kasus.

Subyek sengketa lingkungan hidup dapat berupa orang perseorangan maupun kelompok orang ataupun badan hukum. UUPH memungkinkan Organisasi Lingkungan Hidup yang berbentuk badan hukum mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan (Pasal 38 ayat (1)). Hal ini merupakan suatu terobosan terhadap hukum acara perdata Indonesia yang bersumber pada HIR dan Rbg yang sangat berpegang pada doktrin tiada gugatan tanpa kepentingan hukum (*No interest, no action*). Sementara itu lingkungan hidup sesungguhnya merupakan pihak yang sudah pasti selalu dirugikan apabila terjadi pencemaran ataupun kerusakan sebagai obyek sengketa. Kedua hal ini menjadi bagian dari alasan untuk membatasi masalah penerapan prinsip tanggungugat hanya pada sengketa lingkungan di mana Organisasi Lingkungan Hidup bertindak selaku penggugat.

Dewasa ini di Indonesia terdapat banyak organisasi non-pemerintah yang bergerak di bidang lingkungan hidup yang dapat dikategorikan sebagai Organisasi Lingkungan Hidup di antaranya adalah Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI). Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia adalah forum yang

tumbuh secara swadaya, atas kehendak sendiri dan keinginan sendiri dari beberapa kelompok masyarakat di tengah masyarakat, yang berminat bergerak di bidang lingkungan hidup. Walhi didirikan oleh kelompok masyarakat sipil yang terdiri dari organisasi nonpemerintah, kelompok pecinta alam dan kelompok swadaya masyarakat. Berdiri sejak 15 Oktober 1980 sebagai reaksi dan bentuk keprihatinan atas masalah-masalah lingkungan dan ketidakadilan dalam pengelolaan sumberdaya alam dan sumber-sumber kehidupan, sebagai akibat dari paradigma dan proses pembangunan yang tidak memihak pada keberlanjutan dan keadilan. Karena kiprahnya selama 23 tahun maka Walhi diakui sebagai pelopor gerakan lingkungan hidup di Indonesia dan bagian dari gerakan lingkungan hidup internasional. Salah satu tujuan Yayasan WALHI sebagaimana disebutkan dalam Anggaran Dasarnya adalah untuk meningkatkan kesadaran masyarakat sebagai pembina lingkungan dan terkendalinya pemanfaatan sumberdaya secara bijaksana. Tujuan tersebut berangkat dari visi Walhi bahwa tatanan sosial, ekonomi, dan politik yang adil dan demokratis yang dapat menjamin hak-hak rakyat atas sumber-sumber kehidupan dan lingkungan hidup yang sehat. Sedangkan misi Walhi adalah sebagai jaringan pembela lingkungan hidup independen untuk mewujudkan tatanan masyarakat dan tatanan lingkungan hidup yang adil serta demokratis. Untuk mencapai tujuan Walhi melakukan beberapa kegiatan pokok yaitu studi kebijakan, advokasi lingkungan hidup dan

sumber-sumber kehidupan, meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber-sumber kehidupan, melakukan pengelolaan informasi, memfasilitasi dialog antara masyarakat dengan berbagai kelompok pemangku kepentingan, dan mengembangkan kemampuan sumberdaya organisasi.

1. Gambaran umum kasus.

Dalam kurun waktu 6 tahun sejak berlakunya UU No. 23 Tahun 1997 sampai dengan tahun 2003, Walhi telah mengajukan 9 (sembilan) gugatan *legal standing* melalui berbagai pengadilan di Indonesia. Jumlah tersebut sedikit lebih banyak bila dibandingkan dengan kurun waktu 1988 sampai 1997 sebanyak 6 (enam) kasus. Secara kuantitatif angka-angka tersebut tidak signifikan bila dibandingkan dengan kasus-kasus lingkungan yang mungkin terjadi di Indonesia dalam kurun waktu tersebut. Hal ini disebabkan karena tugas Walhi tidak semata-mata berhubungan dengan sengketa lingkungan. Selain itu banyak kasus yang difasilitasi melalui penyelesaian di luar pengadilan. Kasus-kasus sengketa lingkungan berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 adalah sebagai berikut:

a. Kasus kebakaran hutan di Sumatera Selatan, tahun 1998;

Dalam kasus ini Walhi bertindak selaku penggugat sedangkan pihak tergugat terdiri dari beberapa perusahaan pemegang HPH di wilayah Sumatera Selatan, yaitu PT Pakerin, PT Sentosa

Jaya, PT Inhutani V (Persero), PT Sukses Sumatera Timber, PT Inti Remaja Concern, PT Nindita Bagaskari, PT Musi Hutan Persada, PT Sinar Belanti Jaya, PT Seribunian Trading & CO, PT Daya Penca dan PT Family Jaya Group.

Perusahaan-perusahaan tersebut digugat karena tindakan mereka berupa pembakaran hutan yang telah menimbulkan bencana asap yang melanda sebagian wilayah Indonesia dan beberapa negara tetangga serta telah menimbulkan gangguan kesehatan terhadap masyarakat serta terganggunya sistem transportasi.

Menurut penggugat para tergugat telah melanggar ketentuan UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu pasal –pasal sebagai berikut:

- 1) Pasal 6 ayat (1) dan (2);
- 2) Pasal 34 ayat (1);
- 3) Pasal 35 ayat (1).

b. Kasus proyek pengembangan lahan gambut (PLG) 1 Juta Ha di Kalimantan Tengah tahun 1999;

Dalam kasus ini terdapat 21 tergugat yaitu Presiden RI; Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Ketua Tim Pengembangan Lahan Gambut; Menteri Pekerjaan Umum,

Anggota Tim Pengarah dan Ketua Tim Teknis Pengembangan Lahan Gambut; Menteri Dalam Negeri, Anggota Tim Pengarah Lahan Gambut; Menteri Pertanian, Anggota Tim Pengarah Pengembangan Lahan Gambut; Menteri Kehutanan dan Perkebunan, Anggota Tim Pengarah Pengembangan Lahan Gambut; Menteri Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan, Anggota Tim Pengarah Pengembangan Lahan Gambut; Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertahanan Nasional, Anggota Tim Pengarah Pengembangan Lahan Gambut; Menteri Keuangan, Anggota Tim Pengarah Pengembangan Lahan Gambut; Menteri Negara Lingkungan Hidup, Anggota Tim Pengarah Pengembangan Lahan Gambut; Menteri Perhubungan, Anggota Tim Pengarah Pengembangan Lahan Gambut; Direktur Jenderal Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura, Deptan, Anggota Tim Pengarah Pengembangan Lahan Gambut; Direktur Jenderal Inventarisasi dan Tata Guna Hutan, Dephut, Anggota Tim Teknis Pengembangan Lahan Gambut; Direktur Jenderal Anggaran, Depkeu, Anggota Tim Teknis Pengembangan Lahan Gambut; Direktur Jenderal Pengerahan Dan Pembinaan, Deptrans, Anggota Tim Teknis Pengembangan Lahan Gambut; Wakil Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Anggota Tim Teknis Pengembangan Lahan Gambut; Direktur Jenderal

Pembangunan Daerah, Depdagri, Anggota Tim Teknis Pengembangan Lahan Gambut; Asisten Menteri Negara Agraria di Bidang Tata Agraria, Anggota Tim Teknis Pengembangan Lahan Gambut; Wakil Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan, Anggota Tim Teknis Pengembangan Lahan Gambut; Dirjen Pengairan, Dep. PU, Sekretaris Tim Teknis Pengembangan Lahan Gambut dan Gubernur Kepala Daerah Tk.I Kalimantan Tengah, Wakil Ketua II Tim Teknis Pengembangan Lahan Gambut.

Para tergugat digugat karena dalam pelaksanaan proyek pengembangan lahan gambut dianggap menyalahi penataan ruang, dilaksanakan sebelum Amdal disetujui Komisi Amdal Bapedal serta telah menyebabkan degradasi kualitas lingkungan hidup di lokasi proyek.

Menurut penggugat para tergugat telah melanggar ketentuan hukum sebagai berikut :

- UU. No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang : Pasal 2, Pasal 3 huruf c angka 4, Pasal 4, Pasal 12 ayat (1), Pasal 16 ayat (1);
- Keppres No. 82 tahun 1995, Pasal 3 ayat (2)
- UU. No. 23/1997, Pasal 1 angka 2, Pasal 3, Pasal 1 angka 3, Pasal 9, Pasal 5, Pasal 10, Pasal 1 angka 5

- UU no. 10 tahun 1992 tentang kependudukan dan pembangunan keluarga sejahtera; Pasal 6
- UU no. 5 tahun 1994 tentang pengesahan United Nations Convention on Biological Diversity (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Keanekaragaman Hayati)
- Keputusan Presiden no. 48 tahun 1994 tentang pengesahan Konvensi Ramsar (Convention on Wetlands of International Importance, Especially as Waterfowl Habitat / Konvensi Mengenai Lahan Basah dipandang dari Kepentingan Internasional Khususnya Sebagai Habitat Burung Air.
- Keppres No. 29 tahun 1990 pasal 1 (1)
- Deklarasi Rio 1992 tentang prinsip kehati-hatian, bahwa upaya terbaik perlindungan lingkungan adalah dengan cara pencegahan kerusakan lingkungan dari pada usaha untuk memperbaiki kerusakan tersebut.
- Pasal 35 UU No. 23/1997.

Tuntutan penggugat adalah agar hakim memerintahkan sebagai berikut:

- Tergugat untuk mencabut Keppres No. 82 tahun 1995 jo. Keppres no. 74 tahun 1998, Keppres no. 83 tahun 1995;
- Tergugat II-IX untuk mencabut semua perijinan dan kebijakan teknis sebagai konsekuensi dari Keppres no. 82

tahun 1995 jo. Keppres no. 74 tahun 1998, Keppres no. 83 tahun 1995;

- Tergugat III untuk menutup kanal-kanal saluran induk primer dan saluran primer utama di areal A, B, C, D, dan E.
- Tergugat I-X untuk melakukan rehabilitasi di berbagai sektor berdasarkan prinsip-prinsip ekologi hutan rawa gambut tropis dan dikembalikan kepada keadaan semula.
- Tergugat VI untuk membuat pusat rehabilitasi keanekaragaman hayati (satwa dan tumbuhan) khas daerah lahan gambut.
- Tergugat I-X untuk melindungi kearifan tradisional masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam di kawasan lahan gambut satu juta hektar ini, dengan cara tidak membiarkan kepentingan lain akan masuk atau menggantikan proyek sawah. Mengingat infrastruktur telah dibangun dan proyek pengembangan lahan gambut satu juta hektar untuk tanaman pangan (sawah) telah dihentikan oleh tergugat;
- Tergugat VI untuk menghentikan Izin Penebangan Kayu;
- Tergugat I-X untuk tidak mengalihkan proyek ini dengan proyek lain sebelum ada kesepakatan dengan masyarakat yang berada di lokasi proyek.

- Menyatakan bahwa tergugat I-X telah melakukan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa dan bertentangan dengan asas umum pemerintahan yang baik.
- Menyatakan putusan dapat dilaksanakan terlebih dahulu, walaupun ada upaya banding maupun kasasi serta upaya hukum lainnya, guna mencegah kerusakan dan kerugian lingkungan yang semakin besar, terhitung 14 hari setelah putusan ini berkekuatan hukum tetap.
- Menghukum Tergugat I-X untuk membayar seluruh biaya perkara hingga putusan ini mempunyai kekuatan hukum tetap.

Dalam putusan Majelis Hakim tertanggal 12 April 2000, PN. Jakarta Pusat memutuskan menolak gugatan dengan pertimbangan bahwa Gugatan Penggugat yang berisi tentang ketentuan agar Pengadilan Negeri mencabut Surat Keputusan yang telah dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, maka hal ini tidaklah menjadi kewenangan Pengadilan Negeri akan tetapi menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara.

c. Kasus penebangan hutan di luar areal di Sulawesi Tengah, tahun 2000;

Selaku penggugat dalam kasus ini adalah Yayasan Walhi Sulawesi Tengah dan Yayasan Dopalak Indonesia. Sedangkan

tergugat adalah PT. Wana Nusa Perkasa dan PT. Batu Gita Persada. Para tergugat digugat karena telah melakukan perbuatan melawan hukum yaitu merusak lingkungan hidup berupa penebangan hutan di luar areal penebangan sehingga telah menimbulkan dampak lingkungan sebagai berikut :

- 1) Daya serap permukaan tanah berkurang hal mana mengakibatkan banjir bandang di musim hujan dan kekeringan di musim kemarau, terutama pada Desa Lilito dan Desa Molongato;
- 2) Hilangnya keanekaragaman hayati berupa hewan dan tumbuhan misalnya: burung Maleo, Kera Sulawesi, anggrek Pohon, anggrek Bulan dan lain sebagainya.
- 3) Berkurangnya potensi kayu akibat penebangan di luar areal sesuai IPK yang dimilikinya.

Menurut pendapat penggugat para tergugat telah melanggar ketentuan sebagai berikut:

- 1) Pasal 1 angka 2 dan 3 dan Pasal 5 UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- 2) Pasal 1 angka 2, Pasal 3, Pasal 35 dan Pasal 48 ayat (3) dan (4) UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan ;
- 3) Keputusan Menteri Kehutanan No. 495/Kpts-II/98 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemanfaatan kayu.

Penggugat menuntut agar hakim menjatuhkan putusan sebagai berikut:

- 1) Memerintahkan Tergugat untuk memasang iklan permintaan maaf atas perbuatan melawan hukum yang telah dilakukannya pada sedikitnya 5 (lima) harian nasional yaitu: Kompas, Media Indonesia, Republika, Merdeka, Surya; sedikitnya 3 (tiga) Harian Umum Lokal: Mercusuar, Nuansa Pos, Toli-Toli Pos, yang masing-masing keseluruhannya satu halaman penuh selama 10 (sepuluh) hari berturut-turut, selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari berturut-turut setelah dikeluarkannya putusan yang telah berkekuatan hukum tetap
- 2) Memerintahkan Tergugat untuk membayar biaya pemulihan lingkungan sebesar Rp. 6.801.408.000 yang harus dibayar tunai selambat-lambatnya 14 hari sejak putusan ini berkekuatan hukum tetap kepada Penggugat dan Bapedalda Sulteng, yang akan menetapkan secara bersama penggunaan biaya pemulihan dan rehabilitasi lingkungan.

Majelis hakim Pengadilan Negeri Toli-Toli dalam pertimbangannya menyatakan bahwa tergugat terbukti telah melakukan penebangan di luar areal yang telah ditentukan dalam IPK, namun penggugat tidak dapat membuktikan adanya hubungan kausal antara penebangan di luar areal yang dilakukan tergugat dengan terjadinya kerusakan lingkungan

hidup. Dalam putusannya hakim Pengadilan Negeri Toli-Toli menolak gugatan Walhi seluruhnya.

d. Kasus limbah PT. Freeport Indonesia Company di Danau Wanagon Irian Jaya, tahun 2000;

Kasus longsornya limbah PT. Freeport ini merupakan sampel dalam penelitian ini sehingga akan dibahas tersendiri.

Keempat kasus tersebut di atas merupakan kasus-kasus yang telah diputus oleh pengadilan pada tingkat pertama. Sedangkan kasus-kasus yang sedang dalam proses pemeriksaan di Pengadilan Negeri adalah :

1. Kasus Banjir yang melanda Sumatera Utara tahun 2002;
2. Kasus banjir Bandang di pemandian Pacet, Jawa Timur;
3. Kasus kebakaran hutan di Riau;
4. Kasus perubahan tata ruang wilayah propinsi di Medan;
5. Kasus proyek jalan Ladia Galaska yang melintasi kawasan hutan lindung dan konservasi di hutan dan pegunungan Leuser di Aceh Darusalam.

2. Kasus sengketa Limbah PT. Freeport Indonesia Company

Dari keseluruhan kasus tersebut di atas maka yang dipilih sebagai sampel dalam penelitian ini adalah kasus limbah PT. Freeport Indonesia Company di Danau Wanagon Irian Jaya. Kasus

ini telah diputus oleh pengadilan tingkat pertama yaitu Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan nomor putusan 459/Pdt.G/2000/PN.Jak-Sel pada tanggal 28 Agustus 2001.

- a. Penggugat : Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI).
- b. Tergugat : PT. Freeport Indonesia Company.

Tergugat adalah PT. Freeport Indonesia Company, sebuah perusahaan PMA yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia pada tanggal 26 Desember 1991 dengan akta Notaris Rahma Arie Soetardjo, SH, Nomor 102. Pada saat pendirian Pemegang sahamnya adalah Freeport Mc Moran Copper & Gold Inc dan Pemerintah Republik Indonesia. Pada saat ini komposisi pemegang saham terdiri dari:

- 1) Freeport Mc Moran Copper & Gold Inc sebesar 81,28 %
- 2) Pemerintah Republik Indonesia sebesar 9.36 % dan
- 3) PT. Indocoper Investama Corporation sebesar 9.36%

Sebelumnya perusahaan ini bernama Freeport Indonesia Incorporated, sebuah perusahaan asing yang didirikan berdasarkan hukum perseroan Negara Bagian Delaware, Amerika Serikat. Berdasarkan kontrak kerja dengan Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 7 April 1967 perusahaan ini ditunjuk sebagai kontraktor tunggal untuk menambang tembaga tembaga di wilayah Ertsberg, Irian Barat dengan jangka waktu

selama 30 tahun. Setelah melakukan eksplorasi dan konstruksi selama kurun waktu 5 tahun maka sejak tahun 1972 Freeport Indonesia Incorporated mulai melakukan kegiatan penambangan. Setelah berganti nama menjadi PT. Indonesia Company maka pada tanggal 30 Desember 1991 ditandatangani kontrak karya baru dengan Pemerintah Republik Indonesia. Berdasarkan kontrak karya baru ini PT. Freeport Indonesia Company berhak melakukan kegiatan penambangan tembaga, emas maupun perak. Wilayah operasi penambangan berdasarkan kontrak karya kedua ini terdiri dari dua blok. Blok A meliputi wilayah seluas 10.000 ha yang berpusat di gunung Erstberg. Blok B mencakup wilayah seluas 2,6 juta ha yang membentang dari dataran rendah di pesisir Laut Arafura di bagian selatan sampai kedataran tinggi di bagian utara pada ketinggian 4.000 m di atas permukaan laut termasuk kawasan Daerah Aliran Sungai Kamoro, Ajkwa, Minajerwi dan Mawati (DAS KAMM).

c. Pokok Sengketa

Dalam gugatannya penggugat mengungkapkan fakta-fakta sebagai berikut:

- 1) Dalam kegiatan di Erstberg bagian timur PT. Freeport Indonesia melakukan penggalian tambang bawah tanah (*underground mining*). *Underground mining* adalah metode

penambangan dimana seluruh proses penggalian bijih berharga dilakukan di bawah permukaan tanah. Sedangkan di Grasberg dilakukan penggalian tambang secara terbuka (*open pit*). *Open pit* adalah metode penambangan terbuka dengan arah penggalian dari permukaan yang relatif mendatar menuju ke arah bawah dimana endapan bijih berharga berada. Tergugat melakukan penambangan open pit dengan teknik pengeboran dan peledakan dengan menggunakan peledak jenis campuran *water gel* dan *amonium nitrat Fuel Oil (ANFO)*.

- 2) Dari kedua metode tersebut dihasilkan fraksi bijih dan *overburden*. Fraksi bijih adalah bagian batuan yang mengandung mineral berharga seperti perak, tembaga dan mas. Fraksi bijih inilah yang dicari dan dikumpulkan dalam proses penambangan yang kemudian mengalami proses pengolahan lebih lanjut. Penggugat dengan berdasarkan laporan dari Enviromental Geochemistry Institute yang berjudul *Rock and Tailings Geochemistry* menyebutkan bahwa kegiatan penambangan yang dilakukan tergugat di Grasberg menghasilkan 3,5 ton batuan limbah untuk setiap ton bijih yang dihasilkan. Sejak awal kegiatan operasi hingga tahun 1987 batuan bijih yang diproduksi rata-rata 16.000 ton setiap hari. Sedangkan sejak 1988 produksi bijih meningkat

menjadi rata-rata 220.000 ton setiap hari. Sejak tahun 1997 berdasarkan SK Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 55/MENLH/12/97 PT. Freeport Indonesia dimungkinkan meningkatkan produksi bijih sampai 300.000 ton per hari. Sedangkan *overburden* atau disebut juga batuan limbah merupakan bagian batu-batuan yang menutupi bijih atau mineral berharga yang dicari. Karena tidak mempunyai nilai ekonomis maka batuan limbah ini harus dipisahkan dan dibuang. Sebagian besar batuan limbah (95 %) dibuang ke lembah Wanagon yang terletak di sebelah barat Grasberg, termasuk Danau Wanagon. Sisanya (5%) dibuang ke lembah Carstenz yang terletak di sebelah timur Grasberg.

- 3) Akibat yang ditimbulkan oleh pembuangan *overburden* atau batuan limbah ke lembah Wanagon adalah :
 - a) tertutupnya permukaan danau seluas 5,5 km x 2 km
 - b) batuan limbah tersebut mengandung pirit yaitu senyawa besi sulfida (FeS_2) yang bila terkena udara luar akan teroksidasi menjadi senyawa asam sulfat. Sedangkan apabila terjadi rembesan air maka akan dihasilkan aliran air yang bersifat asam berkandungan tembaga yang disebut Air Asam Tamban (AAT) atau Air Asam Batuan (AAB). Batuan limbah yang berasal dari Grasberg juga mengandung logam berat seperti tembaga dan

aluminium yang apabila terkena AAT akan mengalami percepatan proses pelarutan. Logam berat yang terkena AAT ini bersifat sangat beracun bagi makhluk hidup. Jika masuk ke dalam tubuh logam-logam berat ini akan mengalami bioakumulasi atau tinggal di dalam jaringan hidup dan dapat berpindah-pindah melalui rantai makanan. Jika terjadi pada tubuh manusia hal ini dapat mengakibatkan depresi, mempengaruhi fungsi hati dan ginjal serta gangguan pada pembuluh darah.

- c) Untuk menetralisasi keasaman AAT tergugat melakukan penambahan batuan gamping (CaSO_4) yang berakibat timbulnya endapan Gypsum yang termasuk kategori limbah berbahaya dan beracun (B3) . Endapan gypsum ini ikut mengalir ke danau Wanagon sehingga danau tersebut tercemar oleh bahan berbahaya dan beracun.
- d) Danau Wanagon Tidak dapat berfungsi lagi sebagai sumber air bagi kebutuhan sehari-hari masyarakat Amungme.
- e) Telah beberapa kali terjadi longsor *overburden* di danau Wanagon, terakhir terjadi pada tanggal 4 Mei 2000 yang menyebabkan meluapnya material (*sludge*, *overburden* dan air) yang merupakan bahan berbahaya dan beracun (B3) ke sungai Wanagon dan desa Banti.

Longsoran tersebut juga membawa korban jiwa yaitu sebanyak 4 orang karyawan sub kontraktor hilang dan diduga meninggal dunia.

4) Terhadap peristiwa longsornya batuan limbah di danau Wanagon maupun yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungannya, tergugat dalam berbagai kesempatan telah menyampaikan pernyataan-pernyataan yang oleh penggugat dinilai sebagai informasi yang tidak benar yang dapat menyesatkan publik. Pernyataan-pernyataan tersebut antara lain :

- a) Sistem tanda bahaya yang dikatakan telah bekerja dengan baik dan telah menyiagakan seluruh masyarakat desa Banti untuk menjauhi sungai;
- b) Curah hujan yang tinggi yaitu empat sampai lima kali dari keadaan yang normal sebagai penyebab longsor;
- c) Tidak adanya korban jiwa pada peristiwa longsor limbah batuan di danau Wanagon;
- d) Tidak ditemukan adanya ancaman terhadap kesehatan manusia dan kemungkinan dampak lingkungan jangka panjang yang mungkin timbul.

d. Tuntutan Penggugat.

Dalam mengajukan tuntutan penggugat mendasarkannya pada beberapa pertimbangan hukum sebagai berikut:

1) Perbuatan tergugat yang dengan sengaja menutup-nutupi informasi atau memberikan informasi yang salah dan tidak akurat mengenai peristiwa longsornya batuan limbah di danau Wanagon serta informasi yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan oleh tergugat dianggap dapat menyesatkan publik. Penggugat berpendapat bahwa tindakan tergugat tersebut adalah merupakan perbuatan melawan hukum dan bertentangan dengan kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUPH yang menyebutkan bahwa :

- (1) Setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup
- (2) Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan berkewajiban memberikan informasi yang benar dan akurat mengenai pengelolaan lingkungan hidup.

2) Kegiatan penambangan yang dilakukan tergugat di Irian Jaya telah menimbulkan kerusakan lingkungan yang sangat hebat. Kerusakan tersebut telah mengakibatkan degradasi kualitas lingkungan di daerah tersebut. Kegiatan penambangan yang dilakukan tergugat ternyata menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan sehingga tergugat harus bertanggung jawab secara mutlak untuk setiap akibat yang terjadi dari kegiatan penambangan yang dilakukan di Irian Jaya tersebut.

Pertimbangan penggugat didasarkan pada ketentuan Pasal

35 ayat (1) UUPH yang menyebutkan bahwa:

Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup

- 3) Bahwa tindakan tergugat yang melakukan penambangan tanpa memperhatikan aspek sosial masyarakat dan lingkungan telah menimbulkan kerugian bagi penggugat selaku organisasi lingkungan hidup nonpemerintah yang secara terus-menerus telah melakukan ikhtiar dan upaya untuk melestarikan daya dukung lingkungan, pemberdayaan masyarakat adat atas hak dan kewajibannya. Perbuatan tergugat dapat berdampak pada berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap kesungguhan pemerintah untuk melaksanakan pembangunan berbasis kerakyatan. Hal ini dikhawatirkan akan menurunkan derajat partisipasi masyarakat dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan dan monitoring pembangunan. Hal ini berarti akan menambah waktu dan pekerjaan yang harus dilakukan penggugat untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat.

- 4) Bahwa perbuatan tergugat telah mengakibatkan tidak terjaga dan terpeliharanya kelestarian serta kualitas lingkungan hidup di wilayah Danau Wanagon. Untuk mengembalikan kelestarian serta kualitas lingkungan yang telah menurun menjadi keadaan semula atau setidaknya tidaknya mendekati keadaan semula diperlukan biaya yang jumlahnya sangat besar.
- 5) Bahwa penggugat sebagai organisasi nonpemerintah telah mengeluarkan biaya untuk melakukan penelitian dan investigasi di lapangan serta melakukan pendampingan dengan masyarakat korban, terutama masyarakat adat. Akibatnya dana yang dikeluarkan penggugat menjadi sia-sia dan harus memulai dari awal kembali.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas maka penggugat dalam bagian primer petitumnya memohon kepada majelis hakim untuk memutuskan sebagai berikut :

- a) Menerima dan mengabulkan gugatan penggugat untuk seluruhnya;
- b) Menyatakan bahwa tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum;
- c) Memerintahkan tergugat untuk mengajukan **permintaan maaf** secara terbuka dengan cara memasang iklan pada

beberapa media cetak dan elektronik baik dalam dan luar negeri yang ditentukan oleh penggugat.

- d) Memerintahkan tergugat untuk membayar uang paksa (dwangsom) sebesar US\$ 100.000,00 (seratus ribu dolar US) untuk setiap keterlambatan menjalankan putusan ini;
- e) Menyatakan putusan dalam perkara ini dapat dilaksanakan terlebih dahulu walaupun ada upaya verzet, banding maupun kasasi;
- f) Menghukum tergugat untuk membayar seluruh biaya perkara.

e. Putusan Hakim

Dalam pertimbangannya majelis hakim berpendapat antara lain sebagai berikut:

- 1) bahwa terdapat ketidakbenaran pengungkapan fakta oleh tergugat akan tetapi tidak semuanya dapat dikualifikasi sebagai bertentangan dengan ketentuan Pasal 6 ayat (2) UU No. 23 Tahun 1997. Pernyataan-pernyataan tergugat menyangkut :
 - a) Sistem tanda bahaya yang dikatakan telah bekerja dengan baik;
 - b) Curah hujan yang dikatakan tinggi dan berada di atas normal;

- c) Tidak ada korban jiwa sebagai akibat peristiwa longsor batuan limbah.

Pernyataan-pernyataan tersebut di atas menurut Majelis Hakim adalah merupakan pernyataan-pernyataan yang tidak mengungkapkan masalah yang sebenarnya terjadi dari peristiwa longsornya *overburden* di danau Wanagon. Namun Majelis Hakim berpendapat bahwa hal tersebut hanyalah bersifat ketidakbenaran dalam pengungkapan fakta belaka. Hal tersebut tidak memiliki kaitan dengan kewajiban setiap orang untuk memberikan informasi yang benar dan akurat mengenai pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud Pasal 6 ayat (2) UUPH. Sedangkan mengenai pernyataan tergugat bahwa tidak ditemukan adanya ancaman terhadap kesehatan manusia serta kemungkinan dampak lingkungan jangka panjang yang mungkin timbul, majelis hakim berpendapat bahwa hal tersebut telah menyangkut pengelolaan lingkungan hidup. Dalam hal ini UUPH mewajibkan setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan memberikan informasi yang benar dan akurat. Majelis hakim berpendapat perbuatan tergugat jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUPH sehingga dikualifikasi sebagai perbuatan melawan hukum.

2) Setelah mencermati ketentuan Pasal 34, 35 dan 38 UUPH,

Majelis Hakim berpendapat bahwa :

a) setiap perbuatan melanggar hukum mewajibkan penanggung jawab untuk membayar ganti kerugian dan/atau melakukan tindakan tertentu seperti memasang atau memperbaiki unit pengolahan limbah, memulihkan fungsi lingkungan hidup atau menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;

b) Organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup namun terbatas pada tuntutan untuk hak melakukan tindakan tertentu tanpa adanya gugatan ganti rugi kecuali biaya atau pengeluaran riil, sedangkan tuntutan penggugat agar tergugat diperintahkan mengajukan permintaan maaf secara terbuka dengan cara memasang iklan melalui media cetak dan media elektronika baik dalam maupun luar negeri bukanlah termasuk substansi untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup dan untuk melakukan tindakan tertentu sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 38 UUPH.

Dengan pertimbangan tersebut selanjutnya Majelis Hakim mengenai pokok perkara memutuskan antara lain sebagai berikut:

- 3) menyatakan bahwa PT. Freeport Indonesia Company selaku tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum dengan pernyataan yang telah diberikannya sehubungan dengan longsonya *overburden* di danau Wanagon Irian Jaya;
- 4) memerintahkan tergugat untuk berupaya semaksimal mungkin untuk meminimalkan risiko terjadinya longsor *overburden* yang dibuang ke danau Wanagon tersebut dan upaya semaksimal mungkin agar limbah yang terdiri dari bahan berbahaya dan beracun (B3) yang ditimbulkan oleh *overburden* tersebut dapat ditekan seminimal mungkin hingga mencapai baku mutu air yang baik bagi danau Wanagon serta sungai yang dialirkannya.

3. Implikasi penerapan prinsip tanggungugat terhadap hak gugat Organisasi Lingkungan Hidup.

Penyelesaian kasus sengketa antara WALHI melawan PT. Freeport sebagaimana dikemukakan di atas memperlihatkan bahwa penggugat menghendaki agar prinsip tanggungugat mutlak diterapkan dalam kasus ini. Dalil yang dikemukakan penggugat ialah bahwa kegiatan penambangan yang dilakukan oleh tergugat di Irian Jaya telah menimbulkan kerusakan lingkungan yang sangat hebat, yang mengakibatkan degradasi kualitas lingkungan di

daerah tersebut. Kegiatan penambangan yang dilakukan tergugat dinilai juga telah menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan sehingga tergugat bertanggung jawab secara mutlak untuk setiap akibat yang terjadi dari kegiatan penambangan di Irian Jaya tersebut. Dampak besar dan penting yang dimaksud oleh penggugat ialah terjadinya peristiwa longsor tumpukan batuan limbah (*overburden*) yang dinilai merupakan akibat dari perbuatan tergugat membuang limbah batuan ke danau Wanagon. Selain itu penggugat juga menunjukkan adanya Bahan Berbahaya dan Beracun yang dihasilkan dari kegiatan tergugat.

Untuk melihat apakah dalil yang dikemukakan tergugat cukup beralasan untuk penerapan prinsip tanggungugat mutlak dalam kasus ini maka perlu dihadapkan pada kriteria yang ditentukan dalam Pasal 35 UUPH. Dalam Pasal 35 ayat (1) disebutkan bahwa :

Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, dan/atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Jelaslah bahwa kriteria atau syarat yang diperlukan untuk dapat menerapkan prinsip tanggungugat mutlak adalah:

1. Usaha dan kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup. Hal ini dapat dibuktikan melalui dokumen AMDAL, RKL dan RPL yang dimiliki.
2. Kegiatan yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun.
3. Kegiatan yang menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun.

Ketiga syarat tersebut di atas tidak bersifat kumulatif sehingga apabila salah satu di antaranya terpenuhi maka telah terpenuhi syarat untuk memberlakukan prinsip tanggungjawab secara mutlak. Persoalan yang muncul kemudian ialah apabila syarat-syarat itu merupakan substansi perkara yang harus dibuktikan keberadaannya dalam persidangan. Dalam kasus ini penggugat mendalilkan bahwa kegiatan penambangan yang dilakukan tergugat **telah menimbulkan dampak besar bagi lingkungan hidup berupa longornya bantuan limbah di Danau Wanagon.** Berkaitan dengan kriteria dampak besar dan penting ini perlu diperhatikan ketentuan hukum mengenai pengertiannya sehingga dapat dilakukan penilaian apakah terjadinya longsor batuan limbah ke danau Wanagon dapat diklasifikasikan sebagai suatu dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup dalam Pasal 1 butir 2 menyebutkan bahwa :

Dampak besar dan penting adalah perubahan lingkungan hidup yang sangat mendasar yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan.

Undang-Undang tidak memberikan penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan perubahan yang sangat mendasar dalam ketentuan ini namun dengan memperhatikan ketentuan mengenai jenis usaha yang berpotensi menimbulkan dampak besar dan penting serta kriteria dampak besar dan penting maka dapat dipahami dalil yang dikemukakan oleh penggugat. Mengenai jenis usaha dan/atau kegiatan yang memiliki kemungkinan menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1999, menyebutkan sebagai berikut:

- a) Pengubahan bentuk lahan dan bentang alam;
- b) Eksploitasi sumber daya alam yang terbaharui maupun yang tidak terbaharui;
- c) Proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pemborosan, pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, serta kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
- d) Proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
- e) Proses dan kegiatan yang hasilnya akan dapat mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya dan/atau perlindungan cagar budaya;

- f) Introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, jenis hewan dan jasad renik;
- g) Pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan nonhayati;
- h) Penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup;
- i) Kegiatan yang mempunyai risiko tinggi, dan/atau mempengaruhi pertahanan negara.

Berdasarkan penjelasan Pasal 15 ayat (1) UUPH jo Pasal 5 ayat (1) PP No.27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, maka kriteria tersebut sebagai berikut :

- a) Jumlah manusia yang akan terkena dampak;
- b) Luas wilayah persebaran dampak;
- c) Intensitas dan lamanya dampak berlangsung;
- d) Banyaknya komponen lingkungan lainnya yang terkena dampak;
- e) Sifat kumulatif dampak; berbalik (*reversible*) atau tidaknya (*irreversible*) dampak.

Selain menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup PT. Freeport Indonesia juga menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun yaitu berupa endapan gypsum (CuSO_4) di danau Wanagon. Danau Wanagon sendiri merupakan sumber air bagi kebutuhan sehari-hari masyarakat Amungme.

Dengan demikian terpenuhi kriteria yang diperlukan untuk penerapan tanggungjawab mutlak dalam kasus sengketa ini.

Namun demikian dalam kasus ini ternyata bahwa penerapan prinsip tanggunggugat secara mutlak tidak berlangsung secara efektif. Jadi sebenarnya hakim dalam memeriksa dan memutus sengketa ini menerapkan prinsip tanggunggugat berdasarkan kesalahan sebagaimana diatur dalam Pasal 34 namun tetap memberi perhatian pada syarat-syarat prinsip tanggunggugat mutlak dalam Pasal 35. Jadi ternyata bahwa dalam praktek kedua prinsip tanggunggugat berdasarkan UUPH dapat diterapkan secara bersama-sama dalam kasus yang sama. Hal ini terutama terkait dengan bentuk tanggunggugat yang dimintakan oleh penggugat yaitu berupa **permintaan maaf** secara terbuka oleh tergugat. Sebagaimana diuraikan di muka bahwa wujud atau bentuk tanggunggugat yang diatur dalam Pasal 35 UUPH adalah berupa pembayaran ganti rugi. Pasal 35 UUPH tidak mengenal bentuk tanggunggugat berupa kewajiban **melakukan tindakan tertentu**, sebagaimana diatur dalam Pasal 34 UUPH. Inilah salah satu implikasi yang timbul berkaitan dengan pengaturan dan implementasi prinsip tanggunggugat yang dianut oleh Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang-Undang ini mengedepankan peran *legal standing* yang memungkinkan LSM lingkungan hidup mengajukan gugatan berkaitan dengan pelestarian fungsi lingkungan hidup tetapi Undang-Undang ini juga membatasi ruang lingkup *ius standi* dengan tidak memungkinkan

LSM lingkungan hidup mengajukan tuntutan ganti kerugian. Pasal 38 ayat (1) UUPH menyebutkan

Dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan pola kemitraan, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Ketentuan ini merupakan dasar hukum bagi organisasi lingkungan hidup untuk mengajukan gugatan. Organisasi lingkungan hidup dalam mengajukan gugatan bertindak tidak untuk kepentingannya sendiri secara langsung, tetapi semata-mata untuk kepentingan lingkungan hidup. Seolah-olah organisasi lingkungan hidup merupakan wali atau pengampu dari lingkungan hidup tersebut.

Namun demikian hak ini dibatasi oleh ketentuan ayat (2) dari Pasal 38 terutama berkaitan dengan bentuk tanggungjawab yang dapat dituntut oleh organisasi lingkungan hidup yaitu hanya yang termasuk dalam pengertian tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti kerugian kecuali biaya atau pengeluaran riil yang dapat dibuktikan telah dikeluarkan oleh organisasi lingkungan hidup. Selengkapnya Pasal 38 ayat (2) menyebutkan :

Hak mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbatas pada tuntutan untuk hak melakukan tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran riil.

Implikasi yang timbul dari pengaturan yang demikian ialah bahwa tidak mungkin prinsip *strict liability* atau tanggungjawab mutlak dapat diterapkan secara efektif apabila gugatan itu

dilakukan oleh organisasi lingkungan hidup. Bahkan dapat disimpulkan bahwa tanggunggugat mutlak tidak relevan untuk diterapkan dalam kasus sengketa lingkungan secara *ius standi*. Sebab salah satu hal yang sangat esensial dari prinsip tanggunggugat secara mutlak sebagaimana diatur dalam Pasal 35 UUPH adalah ganti kerugian. Pasal 35 UUPH menegaskan bahwa bentuk tanggunggugat yang harus dibayar oleh penanggung jawab usaha atau kegiatan adalah ganti kerugian. Pasal ini tidak mengakomodasi bentuk tanggunggugat lain yaitu melakukan tindakan tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 34 UUPH. Prinsip tanggunggugat yang tepat untuk diterapkan terhadap sengketa lingkungan secara *ius standi* adalah tanggunggugat berdasarkan kesalahan sebagaimana diatur dalam Pasal 34 UUPH. Sebab prinsip tanggunggugat berdasarkan kesalahan menyediakan bentuk tanggunggugat selain ganti kerugian. Dengan demikian maka tuntutan yang boleh diajukan dalam gugatan organisasi lingkungan hidup dapat mencakup hal-hal seperti :

- a) memohon kepada pengadilan agar memerintahkan tersangka untuk memasang atau memperbaiki unit pengolahan limbah;
- b) memulihkan fungsi lingkungan ;
- c) menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran atau kerusakan lingkungan.

Pengaturan bentuk tanggunggugat dalam Pasal 35 UUPH jelas sangat tidak menguntungkan bagi gugatan untuk kepentingan pelestarian lingkungan hidup. Kasus-kasus sengketa lingkungan

hidup yang semakin kompleks terutama karena muatan teknologi yang sangat sulit diakses oleh masyarakat awam teknologi, maka penerapan prinsip tanggunggugat mutlak diharapkan menjadi solusi terbaik karena keunggulannya dari sisi pembuktian. Karena itu rumusan Pasal 35 perlu ditinjau kembali untuk mengakomodasi bentuk tanggunggugat lain, yaitu tindakan hukum tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 34. Secara harfiah bentuk tanggunggugat yang diatur dalam pasal ini hanya ganti kerugian. Pengaturan demikian tidak menguntungkan bagi penerapan prinsip tanggunggugat mutlak oleh organisasi lingkungan hidup (*ius standi*). Karena itu Pasal 35 ayat (1) sebaiknya dirumuskan kembali sehingga menjadi berbunyi

Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar **ganti kerugian dan/atau melakukan tindakan tertentu** secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Pengaturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (2) yang membatasi hak organisasi lingkungan hidup dalam melakukan tuntutan menunjukan ketidaksinkronan pengaturan bila dihadapkan dengan ketentuan dalam bab III tentang hak, kewajiban, dan peran masyarakat. Pasal 5 ayat (1) menyebutkan bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Dalam Pasal 1 butir 24 disebutkan bahwa yang dimaksud

dengan orang adalah orang perseorangan, dan/atau kelompok orang, dan/atau badan hukum. Berdasarkan ketentuan kedua pasal tersebut maka terdapat dua hal prinsip berkaitan dengan organisasi lingkungan hidup:

- a) Organisasi lingkungan hidup baik dalam kategori "kelompok orang" maupun sebagai badan hukum, jelas memiliki hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sama seperti orang perseorangan. Dalam pemahaman demikian apabila pencemaran atau kerusakan terhadap lingkungan, hal itu berarti bahwa terjadi gangguan terhadap hak yang dimiliki organisasi lingkungan hidup tidak hanya gangguan terhadap hak orang perseorangan.
- b) Organisasi lingkungan memiliki kepentingan hukum sebagai dasar untuk mempertahankan haknya apabila terjadi gangguan berupa pencemaran maupun kerusakan lingkungan hidup yang dapat menimbulkan kerugian baik materiel maupun immateriel. Dengan demikian maka terpenuhi asas hukum bahwa tiada gugatan tanpa kepentingan hukum.

Kepentingan hukum organisasi lingkungan hidup yang lahir dari haknya sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) harus dibedakan dengan kepentingan hukumnya yang lahir dari hak yang diberikan Pasal 5 ayat (3). Pasal 5 ayat (3) menyebutkan :

Setiap orang mempunyai hak untuk berperan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan dalam Pasal 5 ayat (3) melahirkan suatu konsekuensi yaitu bertindak untuk melindungi kepentingan lingkungan hidup. Sebab berdasarkan undang-undang, pengelolaan lingkungan hidup ditujukan untuk melestarikan fungsi

lingkungan hidup melalui serangkaian kegiatan yang dilakukan secara terpadu. Pasal 1 butir 2 menyebutkan:

Pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup.

Dengan demikian sebenarnya organisasi lingkungan hidup memiliki 2 (dua) jenis kepentingan hukum dalam sengketa lingkungan hidup, yaitu:

1. Kepentingan hukum yang lahir karena haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat (Pasal 5 ayat (1) terganggu karena pencemaran atau perusakan lingkungan hidup. Dalam hal ini organisasi lingkungan hidup dapat menjadi korban dari tindakan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup. Berdasarkan kepentingan ini maka organisasi lingkungan hidup dapat mengajukan gugatan sebagaimana orang perseorangan, sehingga seluruh ketentuan dalam Pasal 34 maupun Pasal 35 yang berkaitan dengan bentuk tanggungjawab baik berupa ganti kerugian maupun tindakan tertentu dapat diterapkan. Dalam kerangka ini maka kedudukan organisasi lingkungan hidup tidak sebagaimana yang dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 38 UUPH.
2. Kepentingan untuk pelestarian fungsi lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1) UUPH. Dalam hal ini organisasi lingkungan hidup bertindak untuk dan atas

nama lingkungan hidup, seolah-olah lingkungan hidup sebagai *natural object* berada di bawah perwaliannya.¹² Dalam ketentuan Pasal 38 ayat (2) sebenarnya terbuka peluang bagi organisasi lingkungan hidup untuk mengajukan tuntutan ganti kerugian yaitu berkaitan dengan biaya atau pengeluaran riil yang telah dikeluarkannya. Jadi pengecualian yang diatur dalam Pasal 38 ayat (2) masih berada dalam ruang lingkup kepentingan langsung organisasi lingkungan hidup atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, tidak dalam kerangka perannya sebagai *guardian* lingkungan hidup. Pencantuman anak kalimat “kecuali biaya atau pengeluaran riil” dalam Pasal 38 ayat (2) merupakan suatu penegasan undang-undang bahwa organisasi lingkungan hidup selain memiliki hak *ius standi* juga memiliki kepentingan langsung sebagaimana diuraikan di atas. Jadi substansi Pasal 38 ayat (2) mencakup dua hal pokok yaitu ruang lingkup *ius standi* dan penegasan kepentingan langsung organisasi lingkungan hidup. Sepanjang menyangkut *ius standi* maka sebesar apapun kehancuran yang diderita oleh lingkungan hidup tetap saja tidak ada alasan untuk mengajukan tuntutan ganti rugi atas nama lingkungan hidup. Di sinilah letak ketidakadilan hukum terhadap lingkungan hidup padahal dalam suatu peristiwa pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup korban utama yang secara langsung mengalami kerugian adalah lingkungan hidup itu sendiri. Oleh karena itu dalam

¹² Wijoyo Suparto, op.cit, hal. 53

kerangka pelestarian fungsi lingkungan itu sendiri maka ketentuan Pasal 38 ayat (2) perlu dikaji kembali. Sebab ruang lingkup tuntutan yang dimungkinkan oleh penjelasan pasal tersebut (Pasal 8 ayat (2) terlalu lunak dan perlu diawasi pelaksanaannya. Karena itu perlu dipertimbangkan agar peran organisasi lingkungan hidup tidak hanya sampai pada mengajukan gugatan, tetapi juga sampai pada ikut memantau pelaksanaan putusan hakim. Sehingga putusan hakim akan semakin efektif dilaksanakan dan mampu memberikan dampak jera bagi tergugat. Dengan demikian dapat dicegah terulang kembali pencemaran atau perusakan lingkungan oleh tergugat. Sehubungan dengan hal tersebut, maka ketentuan UUPH yang mengatur peran organisasi lingkungan hidup perlu dirumuskan kembali. Salah satu ketentuan tersebut adalah penjelasan Pasal 38 ayat (2). Penjelasan ini perlu dilengkapi untuk memberi ruang bagi organisasi lingkungan hidup terlibat dalam pemantauan putusan pengadilan. Karena itu penjelasan tersebut sebaiknya dirumuskan kembali sehingga berbunyi:

Gugatan yang diajukan oleh organisasi lingkungan hidup tidak dapat berupa tuntutan ganti kerugian, melainkan hanya terbatas gugatan lain, yaitu :

- a) memohon kepada pengadilan agar seseorang diperintahkan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yang berkaitan dengan tujuan pelestarian fungsi lingkungan hidup;
- b) memohon kepada pengadilan agar sebagai organisasi lingkungan hidup diberi hak untuk ikut memantau pelaksanaan putusan hakim berupa tindakan tertentu untuk pemulihan lingkungan hidup;

- c) Biaya yang timbul untuk kepentingan pemantauan pemulihan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada butir c menjadi beban pencemar dan/atau perusak lingkungan hidup;
- d) Menyatakan seseorang telah melakukan perbuatan melanggar hukum karena mencemarkan atau merusak lingkungan hidup;
- e) Memerintahkan seseorang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan untuk membuat atau memperbaiki unit pengolahan limbah.

Keterlibatan organisasi lingkungan hidup dalam pemantauan pemulihan lingkungan hidup dengan biaya yang dibebankan pada pihak pencemar dan/atau perusak lingkungan hidup tentu berdampak psikologis baik bagi pihak yang diserahi tanggung jawab pelaksanaan pekerjaan pemulihan lingkungan hidup maupun bagi pihak pencemar dan/atau perusak lingkungan. Bagi pencemar dan/atau perusak lingkungan hidup kewajiban untuk menanggung biaya pemulihan dan biaya pemantauan pelaksanaan pekerjaan pemulihan jelas akan meningkatkan beban/cost perusahaan. Dengan demikian diharapkan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan semakin peduli terhadap lingkungan hidup dalam melaksanakan usaha atau kegiatan. Sedangkan kehadiran organisasi lingkungan hidup dalam memantau pelaksanaan pekerjaan pemulihan diharapkan akan semakin meningkatkan efektifitas pekerjaan pemulihan lingkungan hidup.

Berkaitan dengan pemulihan lingkungan hidup maka perlu kiranya dipertimbangkan agar pekerjaan tersebut dapat

dikerjakan secara profesional. Hal itu berarti bahwa hakim dapat memerintahkan agar pekerjaan pemulihan lingkungan hidup yang tercemar atau rusak sebagai akibat usaha atau kegiatan tergugat dikerjakan oleh pihak ketiga yang memiliki kompetensi di bidang tersebut dengan beban biaya ditanggung oleh tergugat selaku pencemar atau perusak lingkungan hidup. Hal ini tentu akan mendorong meningkatnya kepedulian masyarakat khususnya dunia usaha terhadap lingkungan hidup, sebab setiap kasus pencemaran dan perusakan lingkungan akan mendapat perhatian luas, sebab akhir dari penyelesaian sengketa diharapkan menimbulkan lapangan kerja baru. Dengan sendirinya akan lahir profesi baru di bidang pekerjaan pemulihan lingkungan hidup.

Dari uraian di atas jelaslah bahwa tidak merupakan sesuatu yang tabu bagi organisasi lingkungan hidup untuk mengajukan tuntutan ganti rugi dalam sengketa lingkungan hidup. Namun dalam praktek dijumpai kenyataan seolah-olah tuntutan ganti rugi oleh organisasi lingkungan hidup adalah sesuatu yang secara mutlak tidak diperkenankan. Kasus sengketa WALHI terhadap PT. Freeport bahwa begitu kuatnya keinginan WALHI untuk membuktikan bahwa PT. Freeport dalam melakukan kegiatan penambangan telah menimbulkan pencemaran dan perusakan terhadap lingkungan hidup yang

berakibat menurunnya fungsi lingkungan hidup. Namun dalam tuntutanannya terlihat adanya keraguan untuk menuntut ganti kerugian sehingga tuntutan yang diajukan adalah permintaan kepada majelis hakim agar menghukum tergugat untuk meminta maaf secara terbuka melalui media masa. Hal ini merupakan sesuatu yang sia-sia sebab permintaan maaf bukanlah suatu bentuk tanggunggugat menurut UUPLH. Padahal dalam gugatannya dikemukakan bahwa sebagai organisasi lingkungan nonpemerintah, penggugat telah mengeluarkan biaya untuk melakukan penelitian dan investigasi di lapangan serta melakukan pendampingan dengan masyarakat korban terutama masyarakat adat. Akibatnya dana yang telah dikeluarkan oleh penggugat menjadi sia-sia dan ia harus memulai dari awal kembali karena upaya-upaya untuk kepentingan pelestarian alam menjadi rusak karena pencemaran dan perusakan lingkungan oleh tergugat. Penggugat (WALHI) menyadari bahwa akibat perbuatan tergugat (PT. Freeport) maka penggugat mengalami kerugian baik secara materiel maupun immateriel. Kerugian materiel berupa biaya-biaya untuk melaksanakan program penelitian dan pendampingan bagi masyarakat. Sedangkan kerugian immateriel berupa berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap program yang telah dilaksanakan penggugat selama ini karena akhirnya

menjadi sia-sia oleh perbuatan tergugat. Namun demikian ternyata bahwa kesadaran atas fakta hukum ini tidak diikuti dengan upaya perlindungan hukum berupa tuntutan ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (2) UUPH. Hal ini tidak dilakukan oleh penggugat bukan karena tidak memahami hak-hak yang diakui oleh UU ini secara komprehensif tetapi hal ini disebabkan karena ketika menggugat PT. Freeport Indonesia hal itu dilakukan semata-mata untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup, tanpa ada unsur pamrih di dalamnya.

B A B IV

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan terhadap hasil penelitian sebagaimana dikemukakan di atas maka ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- 1: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup mengenal 2 (dua) pola penyelesaian sengketa lingkungan hidup yaitu:
 - a. penyelesaian sengketa melalui pengadilan dan
 - b. penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Salah satu hal yang sangat esensial dalam hal ini terletak pada sifat sukarela dalam memilih pola penyelesaian sengketa yang dikehendaki oleh para pihak. UUPLH memberikan kebebasan kepada para pihak yang bersengketa untuk memilih sendiri pola penyelesaian sengketa yang diinginkan, apakah melalui pengadilan atau melalui perundingan di luar pengadilan. Hal ini merupakan wujud pengakuan terhadap hak-hak privat para pihak yang bersengketa.

Penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan bertujuan untuk mencapai kesepakatan mengenai dua hal yaitu:

- a. bentuk dan besarnya ganti rugi atau
- b. mengenai tindakan tertentu untuk mencegah terulangnya kembali dampak negatif terhadap lingkungan.

Kajian terhadap pengaturan pola penyelesaian sengketa di luar pengadilan menunjukkan beberapa hal esensial yang berimplikasi terhadap penerapan prinsip tanggungugat. ~~yang~~

- a. Pembuktian

Apabila para pihak memilih untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan hal itu berarti bahwa kedua belah pihak telah sependapat tentang adanya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan yang dilakukan oleh salah satu pihak. Dengan kata lain salah pihak telah mengakui bahwa pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan terjadi karena perbuatannya. Dengan sendirinya tidak diperlukan proses pembuktian sebagaimana dijumpai dalam penyelesaian sengketa melalui pengadilan. Tidak lagi dipersoalkan apakah kerugian yang diderita oleh salah satu pihak merupakan kesalahan pihak lain yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Jadi tidak perlu dibuktikan adanya hubungan kausal antara kerugian dengan kesalahan pihak yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa aspek pembuktian tidak relevan dalam penyelesaian sengketa lingkungan di luar

pengadilan. Inilah salah satu hal esensial dari penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan yang berimplikasi dengan penerapan prinsip tanggunggugat.

b. Bentuk tanggunggugat

Ruang lingkup penerapan prinsip tanggunggugat yang relevan dalam hal ini adalah mengenai bentuk tanggunggugat yaitu ganti kerugian atau tindakan tertentu sebagai jaminan yang bersifat preventif bahwa tidak akan terjadi kembali dampak negatif terhadap lingkungan. Tidak ada perbedaan bentuk tanggunggugat antara penyelesaian sengketa di luar pengadilan maupun melalui pengadilan.

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup mengenal adanya dua prinsip tanggunggugat dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup.

a. Prinsip pertama adalah tanggunggugat berdasarkan kesalahan yang dapat disebut sebagai prinsip yang bersifat umum.

b. Sedangkan prinsip lainnya yang bersifat khusus adalah tanggunggugat secara mutlak. Tanggunggugat mutlak dikatakan bersifat khusus karena diperlukan syarat-syarat khusus agar dapat diterapkan. Sepanjang tidak terdapat syarat-syarat khusus tersebut maka penyelesaian sengketa didasarkan pada prinsip tanggunggugat berdasarkan kesalahan sebagai prinsip yang bersifat umum.

Dari sistematika pengaturan nampak bahwa kedua prinsip ini diatur dalam bagian ketiga dari Bab VII UUPH mengenai penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kedua prinsip tanggungjawab ini sangat relevan dengan pola penyelesaian sengketa melalui pengadilan. Implikasi yang mungkin terjadi dalam praktek adalah berkaitan dengan sinkronisasi pengaturan ini (UUPH) dengan hukum acara perdata yang terutama bersumber dari HIR dan Rbg.

3. Penerapan prinsip tanggungjawab dalam kasus sengketa lingkungan hidup yang diajukan oleh organisasi lingkungan hidup menunjukkan adanya beberapa implikasi sebagai berikut:
 - a. Dalam praktek ternyata kedua prinsip tanggungjawab dapat diterapkan secara bersama-sama oleh hakim, walaupun syarat-syarat untuk menerapkan prinsip tanggungjawab mutlak telah terpenuhi. Sebab tidak ada ketentuan yang mengharuskan hakim untuk hanya menggunakan salah satu prinsip tertentu.
 - b. bahwa secara umum penerapan prinsip tanggungjawab dalam kasus-kasus yang diselesaikan secara *ius standi* hasilnya kurang maksimal. Hal ini disebabkan karena tidak semua bentuk tanggungjawab boleh diterapkan pada kasus gugatan *ius standi*. Hak mengajukan gugatan secara *ius standi* oleh organisasi lingkungan hidup hanya terbatas pada tuntutan untuk melakukan

tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti kerugian. UUPLH tidak memungkinkan pembayaran ganti kerugian kepada organisasi lingkungan hidup sepanjang menyangkut kepentingan pelestarian lingkungan hidup. Sedangkan baik tanggunggugat berdasarkan kesalahan maupun tanggunggugat mutlak memiliki relevansi dengan ganti kerugian sebagai salah satu bentuk tanggunggugat.

- c. Prinsip tanggunggugat yang lebih tepat atau relevan untuk kasus-kasus *ius standi* adalah tanggunggugat berdasarkan kesalahan sebagaimana diatur dalam Pasal 34 UUPLH dibandingkan prinsip tanggunggugat mutlak yang diatur dalam Pasal 35 UUPLH. Hal ini disebabkan Pasal 34 UUPLH memungkinkan hakim menjatuhkan putusan berupa menghukum tergugat melakukan tindakan tertentu. Pasal 35 tidak mengatur tentang melakukan tindakan tertentu sebagai salah satu bentuk bentuk tanggunggugat.
- d. UUPLH memberikan 2 (dua) jenis hak untuk organisasi lingkungan hidup dalam mengajukan gugatan lingkungan yaitu:
 - 1) hak yang bersumber dari pengertian Pasal 5 ayat (1) sebagai hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat;
 - 2) hak *ius standi* yang bersumber dari Pasal 38 ayat (1) yaitu hak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Dalam praktek ternyata dijumpai persepsi yang keliru seolah-olah setiap gugatan lingkungan oleh organisasi lingkungan hidup hanyalah berkaitan dengan kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup.

B. Saran

1. Untuk lebih mengoptimalkan pelaksanaan tanggung jawab pengelolaan lingkungan hidup maka beberapa ketentuan dalam UUPH perlu ditinjau dan dirumuskan kembali. Ketentuan-ketentuan tersebut meliputi:

- a. penjelasan Pasal 38 ayat (2). Penjelasan ini perlu dilengkapi untuk memberi ruang bagi organisasi lingkungan hidup terlibat dalam pemantauan putusan pengadilan. Karena itu penjelasan tersebut sebaiknya dirumuskan kembali sehingga berbunyi:

Gugatan yang diajukan oleh organisasi lingkungan hidup tidak dapat berupa tuntutan ganti kerugian, melainkan hanya terbatas gugatan lain, yaitu :

- a. memohon kepada pengadilan agar seseorang diperintahkan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yang berkaitan dengan tujuan pelestarian fungsi lingkungan hidup;
- b. memohon kepada pengadilan agar sebagai organisasi lingkungan hidup diberi hak untuk ikut memantau pelaksanaan putusan hakim berupa tindakan tertentu untuk pemulihan lingkungan hidup;
- c. Biaya yang timbul untuk kepentingan pemantauan pemulihan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada butir c menjadi beban pencemar dan/atau perusak lingkungan hidup;

- d. Menyatakan seseorang telah melakukan perbuatan melanggar hukum karena mencemarkan atau merusak lingkungan hidup;
 - e. Memerintahkan seseorang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan untuk membuat atau memperbaiki unit pengolahan limbah.
- b. Pengaturan bentuk tanggunggugat dalam Pasal 35 UUPLH jelas sangat tidak menguntungkan bagi gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Kasus-kasus sengketa lingkungan hidup yang semakin kompleks terutama karena muatan teknologi yang sangat sulit diakses oleh masyarakat awam teknologi, maka penerapan prinsip tanggunggugat mutlak diharapkan menjadi solusi terbaik karena keunggulannya dari sisi pembuktian. Untuk mengakomodasi bentuk tanggunggugat lain yaitu melakukan tindakan tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 34, maka Pasal 35 ayat (1) sebaiknya dirumuskan kembali sehingga menjadi berbunyi :

Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar **ganti kerugian dan/atau melakukan tindakan tertentu** secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

2. Dalam memutuskan sengketa lingkungan baik yang diajukan oleh perseorangan maupun oleh organisasi lingkungan hidup hakim

dapat memerintahkan agar tergugat selaku pelaku pencemaran dan/atau perusak lingkungan hidup melakukan tindakan tertentu untuk memulihkan fungsi lingkungan hidup. Agar putusan hakim tersebut dilaksanakan secara efektif sehingga lingkungan hidup yang telah tercemar atau rusak dapat dipulihkan maka undang-undang perlu mengakomodasi peran pihak ketiga profesional. Dengan demikian maka hakim dapat menetapkan pihak ketiga yang profesional dalam pekerjaan pemulihan fungsi lingkungan hidup untuk melakukan pekerjaan pemulihan atas biaya tergugat. Apabila saran ini diterima maka akan melahirkan profesi baru di bidang pemulihan lingkungan hidup serta lahirnya perusahaan jasa pemulihan lingkungan.

3. Untuk menghilangkan persepsi yang keliru mengenai hak organisasi lingkungan hidup untuk meningkatkan dampak positif bagi penegakan hukum lingkungan, maka organisasi lingkungan hidup perlu menggunakan hak menuntut serta tuntutan ganti kerugian untuk pengeluaran riil yang telah dikeluarkan.
4. Agar penerapan prinsip tanggungugat mutlak semakin efektif, maka hakim tidak perlu ragu untuk menggunakan dokumen AMDAL sebagai dasar untuk menilai apakah suatu usaha dan/atau kegiatan yang dilakukan tergugat memiliki dampak besar dan penting bagi lingkungan hidup. Sedangkan untuk menilai apakah suatu usaha dan/atau kegiatan menggunakan atau

menghasilkan B3 hakim dapat meminta bantuan saksi ahli. Kedua cara tersebut dapat memudahkan hakim dalam menerapkan prinsip tanggungjawab mutlak.

❖

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum dalam Pembangunan Indonesia*, Alumni Bandung, 1979.
- , *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.
- Absori, *Penegakan hukum Lingkungan dan antisipasi dalam era perdagangan bebas*, Universitas Muhammadiyah, Surakarta, 2000
- Amsyari, Fuad, *Prinsip-Prinsip Masalah Pencemaran Lingkungan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977.
- Arikunto, Suharsini, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 1966
- Cornelis Rintuh, *Metodologi Penelitian Ekonomi*, Liberty, Yogyakarta, 1994
- Danusaputro, Munadjat, *Hukum Lingkungan Buku IV – Global*, Bina Cipta, Bandung, 1980.
- , *Hukum Lingkungan Buku V – Sektorat*, Bina Cipta, Bandung, 1986.
- , *Hukum Lingkungan Buku I – Sektorat*, Bina Cipta, Bandung, 1993.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan R.I, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999.
- Djajaningrat, Surna T, Harry Harsono Amir, *Penilaian Secara Cepat Sumber-sumber Pencemaran Air, Tanah dan Udara*, Gama Press, Yogyakarta, 1993.
- , Imam Hendargo Ismoyo, Rijaluzzaman, *Ecolabelling dan Kecenderungan Lingkungan Hidup Global*, Bina Rena Pariwisata, Jakarta, 1995.
- Djuangsih, Nani, *Peranan Sains dalam Proses Pembuktian Sengketa Lingkungan*, KREEP dan WALHI, Jakarta, 1989.

- Fakrulloh, Zudan Arief dan Hadi Wuryan, *Hukum Ekonomi Buku Ke I*, Karya Abditama, Surabaya, 1997.
- Faisal, Sanapiah, *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asih, Asah, Asuh, Malang, 1990.
- Fuady, Munir, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek*, Buku Kesatu, PT> Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- , *Pengantar Hukum Bisnis, Menata Bisnis Modern di Era Global*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- , *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer)*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- Ginting, Perdana, *Mencegah dan Mengendalikan Pencemaran Industri*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995.
- Hadi, Sutrisno, *Metodologi Research Jilid 1 dan 2*, Andi Offset, Yogyakarta, 1994.
- Harahap, Sofyan Safri, *Auditing Kontemporer*, Erlangga, Jakarta, 1991.
- Hardiwinoto, Soekotjo, *Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip Semarang*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang
- Hardjasoemantri, Koesnadi, *Hukum Perlindungan Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.
- , *Aspek Hukum Peranserta Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Gadjah Mada University Press, yogyakarta, 1993.
- , *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002.
- Hidayat, Arief dan FX. Aji Sumento, *Hukum Lingkungan dalam Perspektif Global dan Nasional*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1998.
- Himpunan Peraturan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang (tanpa tahun) serta ubahannya tertanggal 28 Januari 1998 : A. Format Tesis (halaman 18-Lampiran) B. Format Proposal (halaman 21-Lampiran).

- Hoeve, W. Van, *Kamus Belanda – Indonesia*, Ikhtiar Baru, Jakarta, 1992.
- Husen, Harun M, *Lingkungan Hidup, Masalah Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993.
- ICEL, *Hukum dan Advokasi Lingkungan*, Jakarta, 1998
- Ilhami, *Strategi Pembangunan di Perkotaan di Indonesia*, Usaha Nasional, Surabaya, 1990.
- Ismawan, Indra, *Risiko Ekologis di Balik Pertumbuhan Ekonomi*, Media Pressindo, Yogyakarta, 1999.
- Kansil, CST, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Nasional*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989.
- , dan Christine S.T. Kansil, *Kitab Undang-Undang Hukum Perusahaan*, Jilid 1, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001.
- Katili, JA, *Sumber Daya Alam untuk Pembangunan Nasional*, Ghalia, Jakarta, 1983.
- Keraf, Gorys, *Eksposisi dan Deskripsi*, Nusa Indah, Flores, 1982
- , *Komposisi Sebuah Pengantar Kemahiran Bahasa*, Nusa Indah, Flores, 1993
- , *Diksi dan Gaya Bahasa*, Sari Retoretika, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994
- , *Eksposisi, Komposisi*, Gramedia Widiaswara Indonesia, Jakarta, 1995
- Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta, 1993.
- Koeswadi, Hermien Hadiati, *Hukum Pidana Lingkungan*, Citra Aditya, Bandung, 1993.
- Lotulung, Paulus Effendi, *Penegakan Hukum Lingkungan oleh Hakim Perdata*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Marpaung, Leden, *Tindak Pidana Lingkungan Hidup dan Masalah Preverensinya*, Sinar Grafi Offset, Jakarta, 1997.

- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1998
- Moleong, Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1994.
- Muhadjir, Neong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Raka Sarasin, Yogyakarta, 1996.
- Nasution, S, *Metode Penelitian Kualitatif Naturalistik*, Tarsito, Bandung, 1992.
- Nasution, S dan M. Thomas, *Buku Penuntun Membuat Tesis, Skripsi, Disertasi dan Malakah*, Bina Aksara, Jakarta, 1996.
- Purbacaraka, Purnadi Dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Alumni, Bandung, 1986.
- Purwanto Heri, *Kebudayaan dan Lingkungan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000
- Rahardjo, Satjipto, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Bandung, Tanpa Tahun.
- , *Hukum Dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980.
- Rangkuti, Siti Sundari, *Sanksi Pidana Dalam Hukum Lingkungan*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1984.
- , *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2000.
- Rasjidi, Lili, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- , dan IB Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1993.
- Salim, Emil, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Mutiara, Jakarta, 1991.
- , *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta, 1993.

- Samudera, Teguh, *Hukum Pembuktian dalam Acara Perdata*, Alumni, Bandung, 1992.
- Santosa, Mas Achmad, *Konsep Dan Penerapan Gugatan Perwakilan (Class Action)*, ICEL, Jakarta, 1997.
- , dan Sulaiman N Sembiring, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan*, ICEL, Jakarta, 1997.
- , Takdir Rahmadi dan Siti Megadianty Adam, *Mediasai Lingkungan di Indonesia: Sebuah Pengalaman*, ICEL, 1997.
- , Sulaiman N. Sembiring, Takdir Rahmadi dan Rosa Vivien Ratnawati, *Penerapan Azas Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) di Bidang Lingkungan Hidup*, ICEL, 1997.
- Setiawan, Rachmat, *Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum*, Alumni, Bandung, 1982
- Siahaan, NHT, *Ekologi Pembangunan Dan Tata Lingkungan*, Erlangga, Jakarta, 1989.
- Silahi, Daud, *Hukum Lingkungan Hidup Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni Bandung, 1996.
- Soedarsono, Teguh, *Mekanisme Jasa Asuransi Sebagai Sarana Penunjang Penerapan Aspek Hukum Prinsip Tanggungjawab Mutlak (Strict Liability Principles) Dalam Hukum Lingkungan*, Disertasi, UI Jakarta, 1999.
- Soedjono, D, *Pengamanan Hukum Terhadap Pencemaran Lingkungan Akibat Industri*, Alumni, Bandung, 1979.
- Soejono, *Hukum Lingkungan Dan Peranannya Dalam Pembangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995.
- Soekanto, Soerjono, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung, 1983.
- , *Pengantar Penelitian Hukum*, UI, Press, Jakarta, 1986.
- , *Efektivikasi Hukum Dan Peranan Sanksi*, Remaja Karya, Bandung, 1988.
- , *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1988.

- , Dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, 1986.
- Sumarwoto, Otto, *Ekologi Lingkungan Hidup Dan Pembangunan*, Djambatan, Jakarta, 1987.
- , *Analisa Dampak Lingkungan*, Gama Press, Yogyakarta, 1990.
- , *Indonesia Dalam Kancah Ekonomi Global*, Ghalia, Jakarta, 1992.
- Soekanto Soerjono, *Ringkasan Metodologi Penelitian Hukum Empiris*, IND-ISIL-CO, Jakarta, 1988.
- Soemitro, Ronny Hanitidjo, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia, Jakarta, 1982.
- , *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1984.
- , *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Agung Semarang, 1989.
- , *Hukum dan Masalah Penyelesaian Konflik Di Dalam Masyarakat*, Agung Press, Semarang, 1990.
- , *Peran Metodologi Penelitian Hukum Dalam Pengembangan Ilmu Hukum*, dalam majalah Masalah-Masalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro No. 5 Tahun 1992, halaman 32-40.
- , *Fungsi Teori Dalam Penelitian Empiris*, dalam majalah Masalah-Masalah Hukum Fakultas Universitas Diponegoro No. 7 Tahun 1991 halaman 21-26.
- , *Teori-Teori Dalam Ilmu Hukum* dalam majalah Masalah-Masalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro No. 1 Tahun 1989 halaman 32-39.
- Soeratno dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian untuk Ekonomi dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1999.
- Subagya, P Joko, *Hukum Lingkungan Masalah Dan Penanggulangannya*, Rineka Cipta, Jakarta, 1992.
- Subekti, R dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1999

- Sudharto P.Hadi, *Dimensi Hukum Pembangunan Berkelanjutan*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2002.
- Sudjana, Eggi Dan Riyanto, *Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Perspektif Etika Bisnis di Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1999.
- Suparni, Niniek, *Pelestarian, Pengelolaan Dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- Suryabrata, Sumadi, *Metodologi Penelitian*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1991.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, *Teori Strategi Pembangunan Nasional*, Gunung Agung, Jakarta, 1983.
- Widjaya, Gunawan, *Seri Hukum Bisnis, Alternatif Penyelesaian Sengketa*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Wijoyo, Suparto, *Penyelesaian sengketa Lingkungan (Settlement of Enviromental Disputes)*, Airlangga University Press, Surabaya, 1999.
- Wuryan Hadi, *Penegakan Hukum Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, IKIP Semarang Press, Semarang, 1997.
- Usman, Rachmadi, *Pokok-Pokok Hukum Lingkungan Nasional*, Akademika, Jakarta, 1993.
- , *Pembaharuan Hukum Lingkungan Nasional*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995.

Majalah Dan Jurnal

Buletin Informasi Hukum dan Advokasi Lingkungan, ICEL, No.04 Tahun VII, 2002.

Business Law, No.2, 2002

Jurnal Hukum Bisnis, Volume 22-No. 5- Tahun 2003

Jurnal Hukum Lingkungan, ICEL, Tahun V No1, 1999

Majalah Bulanan Lingkungan Hidup, OZON, Vol.3, No 11, 2002 dan Vol.4, No. 5, 2003.